

Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

PAIKALLINEN ALKOHOLIPOLITIikka MORAALIHALLINNAN KÄYTÄNTÖNÄ

**KVASIKOKEELLISEN VAIKUTTAVUUSTUTKIMUKSEN
METODISIA JA EETTISIÄ KYSYMYKSIÄ**

Katariina Warpenius

VÄITÖSKIRJA

Väitöskirja esitetään Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan
suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi yliopiston päärakennuksen auditoriumissa
XIV (Unioninkatu 34) perjantaina 10. toukokuuta 2019 kello 12.
Helsinki 2019

Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 112 (2019)
Publications of the Faculty of Social Sciences 112 (2019)
Sociologia

© Katariina Warpenius

Välitys ja myynti:
Unigrafian kirjamyynti
<http://kirjakauppa.unigrafia.fi/>
asiakaspalvelu@unigrafia.fi

ISSN 2343-273X (painettu)
ISSN 2343-2748 (verkkojulkaisu)
ISBN 978-951-51-3379-3 (nid)
ISBN 978-951-51-3380-9 (pdf)

Unigrafia
Helsinki
2019

TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa tarkastellaan paikallisen alkoholipolitiikan vaikuttavuutta ja vaikuttavuustutkimuksen metodisia ja eettisiä kysymyksiä. Tutkimus jakautuu kahteen osaan. Kolmessa ensimmäisessä artikkelissa tutkitaan, vaikuttavatko paikalliset politiikkatoimet anniskelupaikkojen alkoholin myynnin vastuukäytäntöihin ja pahoinpitelyrikollisuuteen. Kahdessa jälkimmäisessä artikkelissa pohditaan, mikä on vaikuttavuustutkimuksen asema osana paikallisten alkoholimarkkinoiden hajautunutta hallintaa ja yleisempää pyrkimystä hallita yhteiskunnallisia uhkia vaikuttavuustiedon varassa.

Tutkimuksen empiiriset aineistot kerättiin osana Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseen (myöhemmin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, THL) Paikallinen alkoholipolitiikka (Pakka) -hanketta, joka toteutettiin kahdella toimintapaikkakunnalla vuosina 2004–2007. Hankkeessa tutkittiin yhteisötasoisien, usean komponentin toimintamallin toteuttamista ja vaikutuksia Suomen alkoholisääntelyjärjestelmässä. Pakka-toimintamalli yhdisti viranomaisvalvontaa, vastuullisen anniskelun koulutusta, tiedottamista, mediavaikuttamista ja yhteistyörakenteiden kehittämistä. Tavoitteena oli kehittää tieteellisesti tehokkaaksi osoitettu paikallinen alkoholihaittojen ehkäisyn malli, joka olisi siirrettävissä myös muille paikkakunnille tieto- ja ohjelmaohjauksen keinoin, kun kansallinen alkoholipoliittinen sääntely oli väljentyt.

Kolmen ensimmäisen artikkelin tutkimusasetelma on kvasikokeellinen kontrolloitu ennen ja jälkeen intervention -kenttäkoe, jossa yhdistettiin aineistoja menetelmätriangulaation periaatteella. Tutkimusaineistot jakautuvat tulos- ja prosessiaineistoihin. Tulostutkimuksen tutkimusaineisto kerättiin osallistuvalla piilohavainnoinnilla näyttelijän avustamisella ostokokeissa, joilla testattiin, noudatetaanko anniskelupaikoissa kieltä myydä päähtyneille. Koetilanteessa selvästi päähtynyttä esittänyt miesnäyttelijä yritti ostaa tuopin olutta baaritiskiltä viikonloppujen ilta- ja yöaikaan. Ostokokeita tehtiin toiminta- ja kontrollipaikkakuntien anniskelupaikoissa lähtötasomittauksessa ($n = 94$) ja seurantamittauksessa ($n = 100$). Tuloksia mitattiin kieltoprosentteina. Kvasikokeellisen asetelman tulosten tilastollinen merkitsevyys testattiin logistisella regressioanalyysillä. Prosessianalyysissä selvitettiin toimenpiteiden toteuttamista tutkimuspaikkakunnilla. Humalahaittojen kehitystä anniskelupaikoissa seurattiin poliisin tietoon tulleiden pahoinpitelyiden määrällä toiminta- ja kontrollipaikkakuntien anniskelupaikoissa.

Anniskelusta kieltäytymisen määrä nousi interventiopaikkakunnalla 23 prosentista 42 prosenttiin eli tilastollisesti merkitsevästi verrattuna kontrollipaikkakuntaan ($OR = 3,7$; $p < 0,05$). Erityisesti nuoret tarjoilijat lisäsivät anniskelukontrollia. Anniskelun vastuukäytännöt eivät tehostuneet

yöaikaan, jolloin myymisestä kieltäytyminen oli harvinaista. Tutkimus osoitti, että usean komponentin yhteisötasoinen toimintamalli voi vähentää humalaisille anniskelua. Prosessianalyysin perusteella alkoholiviranomaisten valvontakäyntien ja sanktioiden tehostumisella näytti olleen ratkaiseva vaikutus toimintapaikkakunnan tarjoilijoiden käyttäytymismuutokseen. Tutkimuksessa ei pystytty tieteellisesti osoittamaan, että paikallisilla alkoholipolitiikkatoimilla olisi ollut vaikutusta pahoinpitelyrikosten määriin anniskelupaikoissa.

Kahdessa jälkimmäisessä artikkelissa arvioidaan kriittisesti vaikuttavuus- ja arviointitutkimuksen menetelmiä ja tulosten hyödyntämistä hallinnallisena käytäntönä tukeutuen aikaisempaan kirjallisuuteen ja tietoihin Paikallinen alkoholipolitiikka -tutkimuksen tulosten käytöstä ja leviämisestä Suomessa. Paikallisten alkoholipolitiikkatoimien vaikuttavuutta on vaikeaa osoittaa tieteellisesti, sillä kokeellisen vaikuttavuustutkimuksen metodiset kriteerit ovat tiukat. Myös tutkimusasetelmien kontrolli on haasteellista kvasikokeellisissa kenttätutkimuksissa, joissa tehdään ostokokeita. Menetelmällisiä haasteita ovat muun muassa vertailevan koeasetelman kontrollointi, tutkimusavustajien toiminnan vakioiminen ja kenttätöön salassapitokäytännöt. Myös tutkijoiden antama palaute toimijoille voi vaikuttaa tuloksiin. Tutkimuseettiset kysymykset ostokokeessa liittyvät piilohavainnointiin – tutkittavat eivät tiedä olevansa mukana tutkimuksessa – ja siihen, että tutkimuksen kohteena on laiton toiminta (ts. alkoholin myynti päihtyneille tai alaikäisille).

Tutkimuksen teoreettisena näkökulmana on ymmärrys paikallisesta alkoholipolitiikasta moraalihallinnan hajautuneena käytäntönä, jossa valtio delegoi vastuuta alkoholihaittojen hallinnasta paikallisille viranomaisille, vapautuville alkoholimarkkinoille ja yhteisöprojekteille. Moraalihallinnan lähestymistapaa kehitetään tukeutuen kahteen traditioon: hallinnan analyysiin ja moraalisaätelyn teoriaan. Molemmat teoriakeskustelut jäsentävät keskitetyn valtiokontrollin ulkopuolelle hajautunutta vallankäyttöä, jossa eri toimijat subjektivoituvat oman ja toistensa elämän hallintaan ja säätelyyn.

Tutkimuksessa osoitetaan, miten hajaantuneen moraalihallinnan käytännöt ja vaikuttavuustutkimuksen tietomuodot tuottavat ennakoimattomia ja jopa paradoksaalisia asetelmia. Hajautettu moraalihallinta siirtää alkoholikaupan valvontavastuuta elinkeinotoimijoille, joille muodostuu ristiriitaisia toimija-asemia, kuten tasapainoilua myynnin vastuunormien valvonnan ja taloudellisen voiton tavoittelun välillä. Toisaalta vähittäiskauppa on omaksunut alkoholin myynnin ikärajavaltontaa testaavat ostokokeet omaksi vastuullisuuden osoittamisen välineekseen, jonka tuloksiin vedoten yksityinen elinkeinoelämä saattaa edellyttää entistä suurempaa markkinavapautta alkoholipoliittisessa kamppailussa.

Avainsanat: paikallinen alkoholipolitiikka, hallinnan analyysi, moraalisaätely, ostokoe, piilohavainnointi

ABSTRACT

Local alcohol policy as moral governance –
Methodical and ethical questions raised by quasi-experimental effectiveness
research

The research analyses the effects of a local alcohol policy and discusses the problematics related to methods and ethics in quasi-experimental research into the effectiveness of an intervention programme. The first part of the research assess the effects of a local alcohol policy programme (PAKKA) on the frequency of alcohol served to intoxicated clients and the occurrence of violent assaults in licensed premises. The second part of the research discusses how effectiveness research per se can be used in the decentralised governing of local alcohol markets and communities.

PAKKA was a community-based programme combining law enforcement, responsible beverage service-training (RBS), information and media campaigns and local structures for co-operation in two areas of Finland carried out in 2004–2007. The research design was a controlled quasi-experimental pre- and post-intervention study. In the field work, a male actor pretended to be clearly under the influence of alcohol and attempted to purchase a pint of beer from licensed premises in the study area. For the baseline measurement, every bar and night club was visited in the intervention and the control areas (94 licensed premises in total). Post-intervention data was gathered using the same method (100 licensed premises in total). The results were reported in terms of the service refusal rates. Logistic regression analyses were conducted to study the statistical significance of the results.

In the post-intervention study there was a statistically significant increase in service denials to the actor in the intervention area (from 23% to 42% of the licensed premises) compared to the control area (OR = 3.7; $p < 0.05$). The refusal rates increased statistically significantly among the young servers. The findings demonstrate that multi-component community-based interventions can have a significant impact on over-serving alcohol to intoxicated customers. The most crucial element of the interventions seemed to be effective law enforcement. The local alcohol policy interventions had no scientifically demonstratable effects on the frequency of police-reported violent assaults in licensed premises.

Quasi-experiments based on test purchases are open to criticism on methodological and ethical grounds. It is a challenge to control for methodical problems such as the validity of the comparative experimental setting, the standardisation of research assistants' performances and the disclosure of covert field work. Ethical concerns relate to the fact that covert research is not declared to the research participants especially if the object of

the study is an illegal action (i.e. selling and serving alcohol to intoxicated clients or minors).

In this research, the concept of moral governance was developed as a theoretical perspective based on two traditions: Foucauldian analytics of government and theories of moral regulation. Local alcohol policy was viewed as a practice of moral governance, in which the responsibility for the regulation of lifestyle-related harm is decentralised from the central state to other actors. Confusion in terms of moral governance arises when market actors deploy the test purchasing method in order to highlight their own social responsibility and to promote private business interests in alcohol policy debates.

Keywords: local alcohol policy, analytics of government, moral regulation, test purchase experiment, covert research

KIITOKSET

Suurin kiitos tämän tutkimuksen toteutumisesta kuuluu tutkimusprofessori Marja Holmilalle. Tutkimuksen empiiriset aineistot kerättiin Marjan johtamassa Paikallinen alkoholipolitiikka (Pakka) - tutkimus- ja kehittämishankkeessa. Marjan kanssa työskentely on ollut sittemminkin ennakkoluulotonta ja uutta luovaa.

Pakka-hankkeessa työskentelivät myös muiden muassa Christoffer ”Toffy” Tigerstedt, Kirsimarja Raitasalo, Thomas Karlsson, Heli Mustonen, Leena Warsell, Irmeli Tamminen ja Minna Kesänen, joille kaikille lämmin kiitos yhteistyöstä. Helille erityinen kiitos analyysiosaamisesta.

Kati Rantalan ja Pekka Sulkusen vetämä Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia -kirjahanke avasi mahdollisuuden pohdiskella arviointitutkimuksen teoreettisia ja metodisia kysymyksiä. Ilkka Armisen ja kumppaneiden luotsaama Kokeellisen sosiologian teemanumero puolestaan mahdollisti pureutumisen kvasikokeellisen tutkimuksen problematiikkaan. Näiden yhteistyökuvioiden ansiosta teoreettinen sosiologia on elänyt ajatuksissani Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) soveltavan tutkimuksen rinnalla.

Yhteenvetoartikkeliä työstäessäni sain arvokasta apua Ilkka Armiselta ja Toffy Tigerstedtiltä, jotka ystävällisesti kommentoivat käsikirjoitustani. Esitarkastajien Pertti Alasuutarin ja Olavi Kaukosen tarkkanäköiset huomiot antoivat ajattelunaihetta vielä työn viimeistelyvaiheessa. THL:n yksikönpäälliköitämme Pia Mäkelää ja Pekka Hakkarasta kiitän kannustuksesta vuosien varrella sekä Helena Aavavettä teknisestä avusta ja kaikesta tuesta työn viime metreillä. Lopuksi kiitän THL:n (ent. Stakes) työyhteisöäni, joka nykyään kantaa nimeä Päihteet ja riippuvuudet -yksikkö. Muistan myös lämmöllä Pekka Sulkusen Interventio-ryhmää ja Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden jatkokoulutusseminaaria.

Helsingissä maaliskuussa 2019

Katariina Warpenius

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	3
ABSTRACT	5
KIITOKSET.....	7
SISÄLLYS.....	8
LUETTELO ALKUPERÄISJULKAISUISTA	10
1 Tutkimuksen lähtökohdat	11
1.1 Johdanto	11
1.2 Tutkimuskohde: paikallisen alkoholipolitiikan vaikuttavuus ja hallinnalliset haasteet	12
1.3 Tutkimuskysymykset, työn tavoitteet ja rakenne.....	15
2 Alkoholipolitiikan hajauttaminen ja uudelleen järjestäminen	18
2.1 Alkoholipolitiikan murros lisäsi alkoholin kulutusta ja haittoja	18
2.2 Valtion ohjelmaohjaus ja paikallisen tason yhteistyö alkoholihaittojen ehkäisyssä.....	20
2.3 Yhteisötasoisien alkoholihaittojen ehkäisyn tutkimus ja tieteellinen vaikuttavuusnäyttö	24
3 Hajautettu alkoholisääntely – moraalihallintaa markkinoiden kautta	31
3.1 Hyvinvointivaltion hallinnan hajautuminen ja vaikuttavuustutkimus	31
3.2 Alkoholihaittojen hallinnan analyysi.....	35
3.3 Moraalihallinta: moraalisäätelyä hajautetussa valtiossa	37
3.4 Moraalihallintaa paikallisten alkoholimarkkinoiden kautta	41
4 Tutkimusasetelma ja -aineistot	45
4.1 Vaikuttavuustutkimusasetelma: kontrolloitu kvasikoe ennen ja jälkeen intervention	45

4.2	Menetelmätriangulaatio vaikuttavuustutkimuksessa: prosessi- ja tulostulokset.....	47
4.3	Ostokoe interventtioiden vaikuttavuuden mittarina ja sosiologisena interventiona	51
4.4	Vaikuttavuustutkimuksen metodi- ja hallintakriittinen tulkinta	54
5	Tutkimuksen osa-artikkeleiden tulokset.....	56
5.1	Ostokokeen tulokset: vastuullinen anniskelu tehostui – yöaikainen humalajuominen säilyi.....	56
5.2	Prosessiarvioinnin tulokset: valvontaa, valistusta ja yhteistyötä	57
5.3	Tulosarviointi: pahoinpitelyrikollisuus anniskelupaikoissa	60
5.4	Metodisia, tutkimuseettisiä ja hallinnallisia kysymyksiä	61
6	Tulosten pohdinta ja toimien leviäminen	68
6.1	Kvasikokeellisen Pakka-tutkimuksen rajoitukset ja tulosten yleistettävyys.....	68
6.2	Laki, normit ja humalakulttuuri.....	74
6.3	Paikallisen alkoholipolitiikan käytännön haasteita ja anteja	77
6.4	Pakka-toimintamallin leviäminen ja ajankohtaisuus	80
7	Johtopäätöksiä – teoreettiset implikaatiot	86
7.1	Paikallisen alkoholipolitiikan ambivalenssit.....	86
7.2	Objektivointia ja subjektivointia – moraalihallinnan jakolinjat ja portinvartijat	88
7.3	Vaikuttavuustutkimus ja laki moraalihallinnan ohjenuorina.....	93
	Lähteet	97

LUETTELO ALKUPERÄISJULKAISUISTA

- I Warpenius, Katariina (2005). "Ett schtort stop..." Skådespelare testar krogars serveringspraxis. Nordisk alkohol- och narkotikatidskrift 22(6), 385–401.
- II Warpenius, Katariina, Holmila, Marja & Mustonen, Heli (2010). Effects of a community intervention to reduce the serving of alcohol to intoxicated patrons. Addiction, 105(6), 1032–1040.
- III Warpenius, Katariina & Holmila, Marja (2008). Local prevention in licensed premises: Experiences from the Finnish PAKKA project. Teoksessa Börje Olsson & Jukka Törrönen (toim.), Painting the town red. Pubs, restaurants and young adults' drinking cultures in the Nordic countries, 249–272. NAD publication 51. Helsinki: Nordic Centre for Alcohol and Drug Research (NAD).
- IV Warpenius, Katariina (2006). Näkymätön näyttö – vaikuttavuusarvioinnin pulmat paikallisprojekteissa. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.), Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia, 143–160. Helsinki: Gaudeamus.
- V Warpenius, Katariina (2015). Ostokokeet alkoholipoliittisena interventiona. Metodisia pulmia ja hallinnallista hämminkiä. Sosiologia 52(3), 255–270.

Julkaisuihin viitataan tekstissä roomalaisin numeroin.

1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

1.1 JOHDANTO

Vuosituhanneen alkuvuosina Suomen alkoholipolitiikan täysimittaiset monopolirakenteet oli hiljattain purettu, alkoholin verotusta kevennetty ja alkoholin kokonaiskulutus oli noussut historiallisen korkealle tasolle. Vastapainoksi kansallisen tason alkoholipolitiikan osittaiselle vapautumiselle käynnistettiin Paikallinen alkoholipolitiikka (Pakka) -tutkimus- ja kehittämishanke, joka oli osa sosiaali- ja terveysministeriön kansallista Alkoholiohjelmaa vuosina 2004–2007 (Holmila ym. 2009) (ks. luku 1.2). Pakka-hankkeen tavoitteena oli yhdistää alkoholijuomien saatavuuden sääntelytoimet osaksi paikallista ehkäisevää päihdetyötä ja kehittää tähän vaikuttavaksi osoitettu *toimintamalli*, joka olisi levitettävissä ja juurrutettavissa toisille paikkakunnille. Pakka-toimintamallissa pyrittiin paikallisten toimijoiden yhteistyönä edistämään alkoholijuomien vastuullisen myynnin käytäntöjä anniskelupaikoissa ja vähittäisliikkeissä eli edistämään ikärajakontrollia ja päihtyneille myymisen kieltoa. (Mt., 28–29.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan paikallisen alkoholipolitiikan hallintakäytäntöjä osana hajautetun julkishallinnon ohjelma- ja tietohjausta käyttäen esimerkkinä Pakka-hanketta. Tutkimus käsittelee paikallisten alkoholipolitiikkatoimien vaikuttavuutta, kvasikokeellisen tutkimuksen metodisia ja eettisiä kysymyksiä sekä vaikuttavuustutkimusten tulosten hyödyntämistä ja paradokseja hallinnallisena ohjausmekanismina. Tutkimuksen empiiriset tarkastelut kohdistuvat alkoholijuomien vastuullisen anniskelun ja myynnin edistämiseen paikallisella tasolla. Teoreettisena näkökulmana on ymmärrys paikallisesta alkoholipolitiikasta *moraalihallinnan hajautuneena käytäntönä*, jossa valtio delegoi vastuuta elintapariskien hallinnasta paikallisille viranomaisille, vapautuville alkoholimarkkinoille ja yhteisöprojekteille (ks. luvut 3.3–3.4).

Suomessa on pitkä *kansallisen tason* rajoittavan alkoholipolitiikan perinne. Alkoholipolitiikan keskeinen ydin on alkoholimarkkinoiden toiminnan valtiollinen sääntely väestön terveyden, hyvinvoinnin ja turvallisuuden suojelemiseksi ja alkoholinkäytöstä aiheutuvien haittojen ennaltaehkäisemiseksi yhteiskunnassa. Sitä vastoin *paikallisen tason* painottaminen markkinoita sääntelevässä alkoholipolitiikassa on Suomessa suhteellisen tuore ilmiö, jonka vahvistuminen juontaa juurensa 1990-luvun kansallisen alkoholipolitiikan reformeista (ks. luku 2.1).

Suomalaisen alkoholipolitiikan lähihistoria on kuvaava esimerkki yhteiskunnallisen vallankäytön desentralisaatiosta. Universaali valtiotasolle keskittynyt alkoholipolitiikka on osittain vapautunut ja hajautunut monen toimijan toteuttamiksi hallintakäytännöiksi samalla, kun alkoholijuomien saatavuus on eri tavoin lisääntynyt (ks. Tigerstedt 2001). Uudessa

alkoholipoliittisessa tilanteessa paikalliset yhteisöprojektit, alkoholi-markkinoiden omavalvontavastuun korostaminen ja politiikkatoimien vaikuttavuuden arviointi myös paikallisella tasolla ovat nousseet uusiksi tavoiksi hallita alkoholinkulutusta ja haittoja.

Alkoholipoliitiikan keskeinen yhteiskuntaeettinen jännite rakentuu yhtäältä sosiaali- ja terveystieteellisesti perustellun valtiollisen markkinasääntelyn ja toisaalta kuluttajien ja markkinoiden toimintavapauksien ristivedoille. Alkoholipoliitiikan kriittinen moraalinen kysymys modernisaation edetessä on, miten yhdistää yksilöiden kuluttajavapauden kunnioitus ja alkoholinkäytöstä koituvien haittojen vähentäminen yhteiskunnassa. (Sulkunen ym. 2000, 14.) Paikallisessa alkoholipoliitikassa markkinoiden sääntelyn, vapauden ja vastuun kysymykset sekä kansalaisten kulutuskäyttäytymisen ohjaaminen hajautetaan paikallisen tason hallintakäytännöiksi, jota tässä tutkimuksessa jäsennetään moraalihallinnan näkökulmasta. Näin kansallinen alkoholipoliittikka intressikamppailuineen kääntyy paikalliseksi kysymyksiä siitä, miten alkoholijuomien anniskelua ja myyntiä hoidetaan vastuullisesti ja miten alkoholimarkkinoiden toimintavapauden ja alkoholihaittojen ehkäisyn ristiriitoja sovitetään yhteen.

1.2 TUTKIMUSKOHDE: PAIKALLISEN ALKOHOLIPOLIITIIKAN VAIKUTTAVUUS JA HALLINNALLISET HAASTEET

Vuonna 1995 Suomen EU-jäsenyys kavensi valtiollisen alkoholipoliitiikan liikkumavaraa ja alkoholimarkkinat osittain vapautuivat valtion alkoholimonopolin Alkon laajamittaisten viranomaistehtävien purkamisen ja uudelleen organisoimisen vanavedessä (Karlsson ym. 2013, 47; myös Karlsson 2014, 32–33). Kansallisen alkoholipoliittisen murroksen myötä asiantuntija- ja tutkijapiireissä virisi uudenlainen kiinnostus paikallisen alkoholisääntelyn tehostamiseen ja vaikuttavuuden arviointiin. Paikallisia alkoholihaittojen ehkäisytöitä kehitettiin ja niiden vaikutuksia arvioitiin kattavissa hankkeissa vuosituhaten vaihteessa (ks. Holmila 1997a; 1997b; 2002). Hankkeissa selvitettiin paikallisen alkoholihaittojen ehkäisyn keinoja ja mahdollisuuksia myös ravintolaympäristössä (Holmila & Haavisto 1997; Haavisto & Warsell 2002). Näissä projekteissa aktivoitiin viranomaistoimijoiden ja kansalaisjärjestöjen lisäksi paikallisia alkoholielinkeinotoimijoita alkoholihaittojen ehkäisyyn tehostamalla anniskelun vastuullisuutta.

Paikallinen alkoholipoliittikka (Pakka) -tutkimus- ja kehittämishanke jatkoi Suomessa aikaisemmin toteutettujen yhteisötutkimushankkeiden suuntausta (Holmila ym. 2009, 17). Pakka-tutkimuksessa testattiin tieteellisesti paikallisten alkoholihaittojen ehkäisykeinojen tehokkuutta ja toteutettavuutta kansainvälisten esimerkkien virittäminä (mt.; Holmila & Warpenius 2007; Holmila, Warpenius & Warsell 2007). Pakka-hanke

toteutettiin kahdella paikkakunnalla, Jyväskylässä ja Hämeenlinnassa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes, myöhemmin Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL) ohjasi ja arvioi projektia. Pakka-toimintamallin vaikuttavuutta tutkittiin kvasikokeellisessa kontrolloidussa ennen ja jälkeen intervention -tutkimusasetelmassa (Holmila & Warpenius 2007). Pakka-hankkeen keskeisenä tavoitteena oli arvioida, millaisia ovat alkoholihaittojen ehkäisyn hyvät ja tehokkaat toimintamallit paikallisella tasolla.

Osana kansallista alkoholiohjelmaa Pakka-hanke ei ollut puhtaasti paikallista toimintaa, vaan se kytkeytyi monin tavoin kansallisen tieto- ja ohjelmaohjauksen rakenteisiin ja tavoitteisiin. Hankkeen tarkoitus oli alusta asti olla paikallinen kokeilu ja demonstraatioesimerkki, jonka käynnistämistä ja toteuttamista ohjasivat vahvasti kansallisen tason asiantuntijat, kehittäjät ja tutkijat (Holmila ym. 2009, 26–27).

Tämän tutkimuksen empiiriset aineistot on kerätty osana Pakka-hanketta vuosina 2004–2007. Tutkimuksen kohteena ovat Pakka-hankkeessa kehitetyt paikallisen alkoholipolitiikan hallintakäytännöt, erityisesti anniskeluelinkeinon vastuullisuuden tehostaminen ja humalahaittojen hallinta, sekä vaikuttavuustutkimukseen liittyvät metodologiset ja hallinnalliset haasteet. Tutkimuksessa tarkastellaan yhtäältä anniskeluelinkeinon kohdentuneiden politiikkatoimien organisoitumisprosessia ja vaikuttavuutta ja toisaalta vaikuttavuustutkimuksen hyödyntämistä toimintamallien levittämisessä ja tieto-ohjauksessa. Pakka-toimintamallin prosessi- ja vaikuttavuusarvioinnin lisäksi tutkimus tarkastelee yleisemmällä tasolla paikallisen vaikuttavuustutkimuksen asemaa yhteiskunnan hallinnassa ja vaikuttavuustutkimustiedon hyödyntämistapoja alkoholipoliittisissa valtakamppailuissa. Paikallista alkoholipolitiikkaa ja sen vaikuttavuustutkimusta käytetään esimerkkeinä siitä, miten hajautettu hallinta ja vaikuttavuustiedon varassa ohjaaminen saavat uusia ja ennakoimattomia muotoja, kun alkoholihaittojen keskitetty hallinta hajautuu yhteiskunnan eri tahojen toteuttamaksi moraalihallinnaksi (ks. luku 3).

Pakka-hankkeen käynnistämisen aikoihin paikallinen ehkäisevä päihdetyö, jota aikaisemmin kutsuttiin raittiustyöksi, oli pitkälti keskittynyt alkoholivalistukseen, koulujen päihdekasvatukseen ja vapaa-ajantoimintaan. Kansainvälinen vaikuttavuustutkimus oli kuitenkin osoittanut tämänkaltaiset alkoholihaittojen ehkäisytoimet tehottomiksi (Babor ym. 2003, 265), joten Suomessa etsittiin uusia vaikuttavia ennaltaehkäisyn keinoja paikalliseen työhön. Myös kotimaisessa tutkimuksessa ja aikalaiskeskustelussa kritisoitiin silloisen raittiustyön tehottomuutta: esimerkiksi raittiusjärjestötoimintaan osallistuneet nuoret eivät juuri poikenneet alkoholinkäytöltään muista nuorista (ks. Arminen 1987; Arminen & Koskimäki 1986).

Hajautetussa julkishallinnossa valtiolla ei enää ollut käytössään kuntia ohjaavia normi- ja resurssiohjauksen keinoja, joten Pakka-hankkeen tavoitteeksi asetettiin kehittää paikalliseen ehkäisytyöhön tehokas ja

vaikuttava innovaatio, jota voitaisiin jatkossa levittää kuntiin osana valtiollista tieto- ja ohjelmaohjausta. Hankkeen taustana olivat aikaisemmat suomalaiset alkoholihaittojen paikallisehkäisyn tutkimusprojektit (Holmila 1997a ja 2002) sekä kansainvälinen tutkimuskeskustelu yhteisölähtöisestä ennaltaehkäisystä (*community-based prevention*) (Holmila 1997c; Holmila 2001) ja mahdollisuuksista tieteellisesti mitata yhteisöehkäisyn vaikuttavuutta (vrt. Holder & Howard 1992). Käsitteellä ”yhteisö” viitataan tässä yhteydessä paikallisia alkoholioloja sääteleviin sosiaalisiin ja taloudellisiin rakenteisiin ja osajärjestelmiin, erityisesti alkoholi-markkinoihin ja väestön alkoholiasenteisiin (Holder 2000; ks. tarkemmin luku 2.3).

Pakka-hanke oli Suomen oloihin räätälöity kokeilu, joka tukeutui kansainvälisiin esimerkkeihin yhteisöperustaisista niin kutsutuista monen komponentin alkoholihaittojen ennaltaehkäisy tutkimuksista (Holmila ym. 2009, 16–19). Kansainvälisen vaikuttavuustutkimuksen mukaan useita eri toimenpiteitä yhdistävä toimenpidekokonaisuus oli lupaava toimintamalli alkoholihaittojen ehkäisyssä paikallisella tasolla (Holmila ym. 2007). Näissä tutkimusprojekteissa yhdistettiin viranomaisvalvontaa, alkoholielinkeino-toimijoiden vastuullisuuskoulutusta ja yhteisötasoisia viestintä- ja yhteistyömuotoja toisiaan tukeviksi kokonaisuuksiksi. Pakka-hankkeella oli lisäksi suomalainen esikuva Pohjois-Karjala-projektissa, jossa elintavoista johtuvia ”ei-tarttuvia tauteja” ehkäistiin yhteisölähtöisellä kansanterveystyöllä eli tekemällä ihmisten käyttäytymistä ohjaavia interventioita erilaisissa toimintaympäristöissä (ks. Puska 2008; Holmila ym. 2009, 3). Pakka-hankkeen voidaan katsoa asettuvan samaan kansanterveystyön toimintalinjaan, sillä sen toimenpidekokonaisuudessa pyrittiin vaikuttamaan ennaltaehkäisevästi paikallisen väestön käyttäytymiseen yhdistämällä rinnakkaisia toimia kokonaisuudeksi.

Pakka-hankkeen erityispiirre verrattuna perinteiseen kansanterveystyöhön paikallisella tasolla oli kuitenkin se, että Pakka-hankkeessa ihmisten kulutuskäyttäytymistä ohjattiin välillisesti alkoholimarkkinoiden kautta tehostamalla paikallisten elinkeinotoimijoiden lakisääteisiä vastuullisuuskäytäntöjä eli alkoholijuomien myynnin ja anniskelun valvontaa myyntitilanteissa. Pakka-hankkeen toimenpiteet perustuivat ajatukseen olemassa olevan alkoholilain säännösten saattamisesta toimivaksi ja tehokkaaksi *käytännöksi* paikallisella tasolla. Hankkeen käynnistämisen aikoihin anniskelupaikkojen tarjoilijat suhtautuivat moniin lakisääteisiin velvollisuuksiin kynäisesti ja esimerkiksi kiello anniskella alkoholijuomia päihtyneille asiakkaille ei monien mielestä toteutunut käytännössä (Haavisto ym. 2002, 110–111). Pakka-hankkeen toimilla alkoholilaki pyrittiin saattamaan eläväksi käytännöksi yhdistämällä erilaisia yhteisötason toimenpiteitä koordinoituksi kokonaisuudeksi (Holmila ym. 2007).

Paikallisen alkoholipolitiikan perustaksi muodostui näin ollen kansallisen alkoholilain olemassa olevien säännösten toimeenpanon ja valvonnan tehostaminen. Lähtökohtana oli, että alkoholilain saaminen eläväksi

käytännöksi edellyttää viranomaisten ja markkinoiden yhteistä ponnistelua paikallisella tasolla ja vaikuttamista myös paikalliseen alkoholikulttuuriin ja asenneilmastoon (Holmila ym. 2009). Näin pyrittiin paikallisten toimijoiden yhteistyönä edistämään alkoholijuomien vastuullisen myynnin käytäntöjä anniskelupaikoissa ja myös vähittäisliikkeissä eli edistämään ikäraja-kontrollia ja kieltoa myydä alkoholia päihtyneille.

1.3 TUTKIMUSKYSYMYKSET, TYÖN TAVOITTEET JA RAKENNE

Tutkimuksessa arvioidaan yhtäältä paikallisten alkoholipolitiikkatoimien vaikutuksia anniskelupaikkojen vastuullisuuskäytäntöihin ja alkoholi-haittoihin sekä toisaalta vaikuttavuustutkimuksen problematiikkaa ja paradokseja osana hajautettua julkishallintoa Suomessa. Tutkimus jakautuu kahteen tarkastelu-ulottuvuuteen, joiden empiiriset tulokset on raportoitu tutkimuksen viidessä osa-artikkelissa (ks. alkuperäisjulkaisut). Tutkimuksen ensimmäisessä osiossa (artikkelit I–III) tutkitaan paikallisten ehkäisy-interventioiden toteuttamisprosessia ja vaikutuksia alkoholijuomien anniskelupaikoissa (artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli II, Warpenius ym. 2010; artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008). Tutkimuksen kaksi jälkimmäistä artikkelia (IV ja V) käsittelee Pakka-hankkeen kokemusten ja aikaisemman tutkimuskeskustelun pohjalta kvasikokeellisen kenttäkokeen yleisiä metodisia ja eettisiä haasteita sekä vaikuttavuustutkimuksen asemaa osana pyrkimyksiä hallita yhteiskunnallisia uhkia vaikuttavuustiedon varassa (artikkeli IV, Warpenius 2006; artikkeli V, Warpenius 2015).

Kolmessa ensimmäisessä artikkelissa arvioidaan Pakka-toimenpiteiden toteuttamisprosessia ja vaikutuksia anniskelukäytäntöihin ja humala-haittoihin eli pahoinpitelyrikollisuuteen. Tutkimusasetelma on kvasi-kokeellinen kontrolloitu kenttäkoe, jossa verrataan tilannetta ennen interventioita ja niiden jälkeen. Artikkelissa I (Warpenius 2005) tutkitaan, noudattivatko paikalliset anniskelupaikat niille laissa määritellyjä velvoitteita päihtyneille asiakkaille myynnin kontrollista, ja tarkastellaan, millaiset tilannetekijät olivat yhteydessä tarjoilijoiden anniskelun valvontaan. Artikkelissa II (Warpenius ym. 2010) arvioidaan, vaikuttivatko Pakka-toimenpiteet tarjoilijoiden käyttäytymiseen eli tehostivatko paikalliset yhteisötasoiset interventiot yrittäjien vastuullisen anniskelun käytäntöjä. Menetelmänä olivat näyttelijän avustamat ostokokeet, joilla testattiin, kieltäytyvätkö tarjoilijat myymästä alkoholia selvästi päihtynyttä esittäneelle pseudoasiakkaalle eli noudattavatko he lain määräämiä velvollisuuksia.

Paikallista toimenpideprosessia kuvataan ja analysoidaan artikkeleissa II ja III (Warpenius ym. 2010; Warpenius & Holmila 2008). Analyysissa kartoitetaan, mitä toimenpiteitä ja missä määrin Pakka-tutkimuspaikkakunnilla tehtiin. Artikkelin II (Warpenius ym. 2010) tarkoituksena on selvittää, selittikö paikallinen toimenpidekokonaisuus

ostokokeen tuloksia. Artikkelissa III (Warpenius & Holmila 2008) kuvataan Pakka-hankkeen vastuullisen anniskelun tehostamistoimia, joilla tähdättiin akuuttien alkoholihaittojen, kuten väkivallan ja tapaturmien, vähentämiseen. Lisäksi artikkelissa tarkastellaan anniskelutilanteisiin liittyvien välittömien alkoholihaittojen eli pahoinpitelyrikollisuuden kehitystä tutkimuspaikkakunnilla. Artikkelissa raportoidaan, millaisia muutoksia pahoinpitelyiden esiintyvyydessä tapahtui Pakka-toimenpiteiden aikana, ja keskustellaan siitä, miten tilannekohtaiset alkoholihaittojen ehkäisyohjelmat voivat vaikuttaa haittojen esiintyvyyteen.

Tutkimuksen toinen osio (artikkelit IV–V) käsittelee tutkimusnäyttöön perustuvan paikallisen yhteisöehkäisyn ja vaikuttavuustutkimuksen toteuttamiseksi paikallisella tasolla, sen hallinnallista asemaa ja problematiikkaa. Kahdessa jälkimmäisessä artikkelissa tarkastellaan paikallisesti tuotetun vaikuttavuustutkimustiedon ja näyttöön perustuvien toimintamallien kansallisen leviämisen ja juurruttamisen kysymyksiä. Näin katse kohdistuu paikallisten projektien vaikuttavuusarviointiin osana uutta julkishallintoa ja alkoholiongelmien hallintamekanismeihin hajautetussa toimijakentässä.

Artikkelissa IV (Warpenius 2006) tarkastellaan, miten hyvinvointivaltiossa vuosituhaten vaihteessa laajalle levinnyt projektihallintomalli pyrki ohjaamaan paikallisia toimintoja arviointitutkimustiedon varassa, mutta samalla projektiluonteinen toimintatapa tuli heikentäneeksi vaikuttavuusarvioinnin toteuttamisen metodisia edellytyksiä. Artikkelin ilmestyi Projektiyhteiskunnan käänköpuolia -kirjassa (Rantala & Sulkunen 2006). Projektiyhteiskunta-käsitteellä viitattiin pitkäjänteisen, keskitetyn hyvinvointipolitiikan pirstoutumiseen ja muuntumiseen verkostomaiseksi projektityöksi. Artikkelin tavoitteena on asemoida paikallisten projektien vaikuttavuusarviointitutkimusta suhteessa julkisen hallinnon muutoksiin ja niihin poliittisiin ja hallinnollisiin odotuksiin, jotka kohdistuivat tieteelliseen näyttöön perustuviin toimiin.

Artikkelissa V (Warpenius 2015) jatketaan paikallisten projektien vaikuttavuustutkimuksen ja tutkimustulosten yhteiskunnallisen hyödyntämisen problematiikan käsittelyä. Artikkelissa pohditaan yhteiskuntatieteellisen kokeellisen tutkimuksen menetelmällisiä ongelmia ja tutkimuksen asemaa osana hallinnallista vallankäyttöä. Esimerkkeinä ovat alkoholijuomien myynti- ja anniskelurajoitusten noudattamista mitanneet Pakka-ostokokeet vähittäisliikkeissä ja anniskelupaikoissa. Artikkelin keskeinen kysymys on, millaisia metodisia ja eettisiä pulmia ostokoetutkimusasetelmaan liittyy ja miten ostokokeen mittausmenetelmät ovat levinneet myös alkoholimarkkinoiden itserefleksiivisen ohjautumisen ja intressikamppailujen välineiksi. Tutkimuksen huomio kiinnittyy erityisesti niihin ristiriitoihin ja odottamattomiin seurauksiin, joita vaikuttavuustutkimustiedon leviämisestä ja käytöstä voi seurata.

Tutkimus avaa näkökulmia sosiologiseen keskusteluun kolmella eri osalla. Ensinnäkin tutkimus tuo empiirisine osa-analyyseineen ymmärrystä

menetelmien yhdistämisestä tutkimusasetelmassa, jossa aineistoa kerätään triangulaation periaatteella yhdistäen kenttäkokeellista osallistuvan havainnoinnin aineistoa, prosessiaineistoja ja viranomaisten rekisteritietoja. Toiseksi tutkimus selvittää markkinoiden yhteiskuntavastuun toteutumista ja toteutumisehtoja myöhäismodernissa tai uusliberalistisessa yhteiskunnassa, jossa valtio asettuu yhä selvemmin koordinaatioasemaan ihmisten elämäntapojen ohjaamisessa.

Kolmanneksi tutkimuksessa kehitetään edelleen teoriakäsitteistöä ja tulkintaa ihmisten elämän ohjaamisesta syventymällä erityiseen hallinnan mekanismiin: moraalihallintaan markkinoiden välityksellä. Tässä käytetään esimerkkinä paikallisen alkoholipolitiikan kehittymistä 2000-luvun alussa. Tutkimuksen yhteenvedossa tehdään hallinnan analyysistä ja moraalisaatelyn teoriaperinteestä ammentavia käsitteellisiä jäsennyksiä luoden teoreettista käsitteistöä alkoholimarkkinoiden säätelyn ymmärtämiseksi hajautuneessa hyvinvointivaltiossa (ks. luku 3). Teoreettisen näkökulman kehittäminen tukeutuu Pakka-hankkeen käynnistämisen aikaisteorioihin ja -keskusteluihin hallinnon ja hallinnan muutoksista. Tutkimus tuottaa näin tulkinnan paikallisten alkoholimarkkinoiden moraalihallinnasta osana hallinnallistuneen yhteiskunnan tietoperustaista vallankäyttöä.

Empiiristen analyysien taustaksi luvussa 2 jäsennetään sitä alkoholipoliittista tilannetta, joka loi tarpeen paikalliselle alkoholipolitiikalle Suomessa, ja luodaan katsaus Pakka-hanketta edeltäneisiin tutkimuksiin ja tuloksiin paikallisten alkoholihaittojen yhteisöehkäisyhankkeiden vaikuttavuudesta. Tämän jälkeen luvussa 3 rakennetaan teoreettinen näkökulma paikallisesta alkoholipolitiikasta moraalihallintana markkinoiden kautta. Luvussa 4 kuvataan tutkimuksen kvasikokeellinen kenttätutkimusasetelma, aineistot ja analyysimenetelmät. Luvussa 5 kootaan yhteen tutkimuksen keskeiset tulokset, joita pohditaan luvussa 6 myös käytännön suositusten kannalta. Tutkimuksen teoreettiset johtopäätökset esitetään luvussa 7.

2 ALKOHOLIPOLITIIKAN HAJAUTTAMINEN JA UUELLEEN JÄRJESTÄMINEN

Siinä, että paikallistaso nousi 1990-luvulta alkaen aiempaa keskeisemmäksi ulottuvuudeksi alkoholihaittojen sääntelyssä, on kaksi keskeistä taustavirtaa: yhtäältä kansallisesti keskitetyn alkoholikontrollijärjestelmän purkaminen ja toisaalta tieto-ohjauksen aseman vahvistuminen valtion normi- ja resurssiohjauksen sijasta myös alkoholihaittojen paikallisessa ehkäisyssä. Molemmissa murroksissa on kyse keskitetyn valtiollisen ohjauksen hajautumisesta ja uusien ohjauskäytäntöjen omaksumisesta alkoholi-markkinoiden asteittain vapautuessa ja paikallistason keskeisten toimijoiden eli kuntien autonomian lisääntyessä. Näiden yhteiskunnallisten prosessien myötä alkoholisääntelyn paikalliset keinot politisoituivat uudella tavalla eli nousivat entistä vahvemmin julkisen keskustelun ja alkoholipoliittisen vallankäytön kysymyksiksi.

2.1 ALKOHOLIPOLITIIKAN MURROS LISÄSI ALKOHOLIN KULUTUSTA JA HAITTOJA

Alkoholijuomat eivät ole tavanomaisia kulutushyödykkeitä, vaan niiden kulutuksesta aiheutuu erilaisia haittoja niin yksilöille itselleen, muille ihmisille kuin yhteiskunnallekin. Niinpä yhteiskunnat ovat pyrkineet rajoittamaan alkoholinkulutusta ja sen haitallisia seurauksia sääntelemällä eri tavoin alkoholijuomien saatavuutta. (Babor ym. 2010.)

Suomen EU-jäsenyyttä edeltänyt alkoholipolitiikka nojasi keskitettyyn valtiolliseen alkoholimarkkinoiden sääntelyyn: alkoholin tuotannon, tuonnin ja myynnin keskittämiseen valtion yksinoikeudeksi, yksityisten alkoholielinkeinon harjoittajien markkinavapauden rajoituksiin ja alkoholijuomien hintatasoa sääntelevään veropolitiikkaan. Väestön alkoholinkulutuksen rajoittamista ja alkoholimarkkinoiden sääntelyä eri muodoissaan on pidetty pohjoismaisen terveys- ja hyvinvointiperustaisen alkoholipolitiikan tukijalkana. (Karlsson 2014, 30–31; Karlsson ym. 2013, 53, 62; Tigerstedt ym. 2006, 113.) Tutkimustiedon perusteella alkoholijuomien vero- ja hintapolitiikka sekä alkoholijuomien fyysisen saatavuuden ja mainonnan rajoittaminen ovat myös tehokkaimpia keinoja vähentää alkoholin kokonaiskulutusta, yksilötason suurkulutusta ja haittoja (Karlsson ym. 2013, 62–63).

Suomen EU-jäsenyyden ja uudistetun alkoholilain voimaantulon jälkeen valtiotasolle keskitetty alkoholipolitiikka on osittain vapautunut. Vuoden 1994 alkoholilain (1143/1994) voimaantulon jälkeen itsenäisesti johdetun kansallisen alkoholipolitiikan toimintaedellytykset heikkenivät, kun

kansainväliset sopimukset toivat paineita alkoholimarkkinoiden valtiollisen sääntelyn purkamiseen (ks. Karlsson 2014, 23, 41). Tuolloin valtion alkoholimonopolin Alkon laajat viranomaistehtävät hajautettiin eri virastoihin ja ministeriöihin, minkä seurauksena alkoholipolitiikka ei enää samassa mitassa ollut monopolin varassa toteutettua alkoholimarkkinoiden keskitettyä sääntelyä (Alavaikko & Österberg 1999; Tigerstedt 2001; STM 2004a, 117–120; Warsell 2005). Tuolloin myös Alkon tuotanto-, tuonti-, vienti- ja tukkumyyntimonopolit purettiin, mutta vähittäismyyntimonopoli säilyi (yli 4,7 tilavuusprosentin alkoholijuomille) (Karlsson ym. 2013, 47).

Alkoholihallinnon hajauttamisen myötä alkoholijuomien saatavuus lisääntyi sekä anniskelussa että vähittäismyyntissä (Alavaikko 2000, 30–34). Merkittävä muutos oli anniskelupaikkojen aukioloaikoja pidentyminen ja luvansaannin ehtojen ja myöntämiskäytäntöjen asteittainen väljentyminen vuodesta 1992 alkaen: Suomeen muodostui 1990-luvulla hyvin lyhyessä ajassa entistä kattavampi yöaikaan auki olevien anniskelupaikkojen verkosto (Holmila, Metso & Österberg 1997). 2000-luvulle tultaessa kello kolmeen tai neljään auki olevien jatkoaikalupaapaikkojen määrä lisääntyi merkittävästi: kun vuonna 1994 kello neljään auki olevia anniskelupaikkoja oli maassamme 170, niin huippuvuosina 2000-luvun puolivälissä lähes 1 400 anniskelupaikalla oli jatkoaikalupa (Warpenius ym. 2013, 112). Vähittäismyyntin puolella miedot alkoholijuomat (alle 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia) tulivat myyntiin myös kioskeihin ja huoltoasemille. Samalla alkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut miedot siiderit ja long drink -juomat tulivat myyntiin yksityisiin vähittäisliikkeisiin. Alkoholipoliittisessa sääntelyssä tapahtui uusi käänne vuonna 2004, kun alkoholijuomien verotusta alennettiin reaktiona siihen, että alkoholijuomien matkustajatuonti toisista EU-maista, myös EU:n jäseneksi liittyneestä Virosta, vapautui. (Karlsson ym. 2013, 50–51.)

Näiden alkoholipoliittisten lievennysten myötä alkoholinkulutus ja siihen liittyvät haitat kasvoivat historiallisen korkeiksi. Alkoholin kokonaiskulutus kasvoi Suomessa jo vuoden 1994 alkoholilain voimaantulon jälkeen, ja kasvu jatkui edelleen vuoden 2004 veronalennusten seurauksena. Huippukohta saavutettiin vuosina 2005–2007, jolloin alkoholin kokonaiskulutus oli korkeimmillaan 12,7 litraa 100-prosenttista alkoholia asukasta kohti. Myös monet alkoholinkäytöstä johtuvat haitat kasvoivat kokonaiskulutuksen myötä. (Karlsson ym. 2016; Karlsson 2018, 22–23.)

Alkoholinkulutuksen tason lisäksi EU-jäsenyyden aikana ovat muuttuneet myös suomalaisten juomatavat (Mäkelä, Mustonen & Tigerstedt 2010). Yksi merkittävä ilmiö on juomisen siirtyminen myöhäisemmäksi sekä kotiympäristössä että erityisesti anniskelupaikoissa. Juomatapatutkimusten mukaan aamuyöhön jatkuva juominen on yleistynyt viime vuosikymmeninä, ja alkoholin nauttiminen aamuyön tunteina on tyypillisesti humalajuomista. Humalajuominen on suhteellisesti tavallisempaa anniskelupaikoissa kuin kotiympäristössä. (Mustonen & Österberg 2010, 83.)

Kaiken kaikkiaan suomalaisten alkoholinkäyttö ja erityisesti humalajuominen kasaantuvat viikonloppujen iltoihin ja öihin (Mustonen, Metso & Mäkelä 2010, 68), mikä näkyy myös tilannekohtaisten humalahaittojen kuten pahoinpitelyrikollisuuden määrissä. Suomessa huomattava osa pahoinpitely- ja väkivaltarikollisuudesta tehdään alkoholin vaikutuksen alaisena (Sirén & Lehti 2006). Väkivaltatapaukset keskittyvät erityisesti julkisilla paikoilla viikonloppujen myöhäisiltoihin ja varhaisiin aamuyön tunteihin, jolloin pisimpään auki olevat anniskelupaikat sulkeutuvat (Karlsson ym. 2016).

Pohjoismaissa on havaittu erityisen vahva yhteys alkoholin kulutuksen ja henkirikollisuuden tason välillä verrattuna muihin Euroopan maihin (Rossow 2001). Vaikka väkivaltarikollisuuteen vaikuttavat muutkin tekijät kuin alkoholin kulutus, Suomessa alkoholin kulutuksen muutosten on havaittu olevan yhteydessä pahoinpitelyrikollisuuden tason muutoksiin. Reino Sirénin (2000, 79–82) tulosten mukaan pahoinpitelyrikollisuus vaihtelee samansuuntaisesti sekä alkoholin kulutuksen että bruttokansantuotteen ja yksityisen kulutuksen kanssa. Hän kuitenkin pohdiskelee, että alkoholin kulutuksella olisi näistä ”kestävämpi merkitys” pahoinpitelyrikollisuuden tason selittäjänä. Erityisesti anniskelukulutuksen muutokset selittävät Suomessa pahoinpitelyrikollisuuden tason muutoksia (mt., 81).

2.2 VALTION OHJELMAOHJAUS JA PAIKALLISEN TASON YHTEISTYÖ ALKOHOLIHAITTOJEN EHKÄISYSSÄ

Kansallisen alkoholipolitiikan toimintamahdollisuuksien kaventuminen sekä alkoholinkulutuksen ja haittojen lisääntyminen loivat tarpeen alkoholihaittojen tehokkaammalle ehkäisylle paikallisella tasolla 1990-luvun puolivälistä alkaen. Keskitetyn alkoholikontrollijärjestelmän väljennettyä sosiaali- ja terveysministeriön alkoholiohjelmalliset nousivat uudeksi keinoksi, jolla pyrittiin hallitsemaan alkoholinkulutusta ja haittoja (Karlsson ym. 2013, 48–49; STM 1997; STM 2001). Ohjelmaohjaus merkitsi alkoholihaittojen hallinnan keinovalikoiman ja toimitahojen moni-puolistumista ja uusien politiikkavaihtoehtojen etsintää (Tigerstedt & Karlsson 2003), mutta myös valtion hallintoaseman muutosta suhteessa paikalliseen alkoholihaittojen ehkäisyyn. Kansallinen ohjelmaohjaus ilmensi hyvin sitä, miten alkoholipolitiikan tiukasta valtiollisesta toimeenpanosta suuntauduttiin kohti ”laaja-alaista” yhteiskunnallista vastuunjakoa tai ”moninapaista toimintaympäristöä” (Tigerstedt 1999a, 23). Aikalaiskeskusteluissa ounasteltiin myös, että yhteiskunnan reaktioissa alkoholihaittojen ehkäisyyn oli käynnissä ”paloittuminen” eli siirtymä yhdestä kansallisesta näkökulmasta erilaisiin käyttäjäryhmä- ja tilannekohtaisiin toimiin (Lehto & Simpura 1996, 42).

Ohjelmaohjauksen linjaukset pyrkivät konkretisoimaan sitä, mitä alkoholipolitiikan desentralisaatio yhdeltä valtakeskuksesta (Alkolta) yhteiskunnan eri toimijatahoille voisi käytännössä merkitä alkoholihaittojen ehkäisyssä. Aikalaisten viranomaispohdintoissa päädyttiin pyrkimään ”kohti monen polun alkoholipolitiikkaa”, jossa ehdotettiin rinnakkaisia, hajautettuja toimia alkoholihaittojen hillitsemiseksi (Tigerstedt 2002). Voidaan siis ajatella, että kun kansallisen rajoittavan alkoholipolitiikan välittömät toteuttamisedellytykset kaventuivat Suomessa, myös käsitys siitä, mitä alkoholipolitiikaksi miellettiin, muuttui. 2000-luvulle tultaessa valtiovalta keskittyi entistä enemmän alkoholihaittoja ehkäisevän toiminnan mahdollistamiseen muun muassa tekemällä kumppanuussopimuksia eri toimijoiden kanssa (ks. STM 2004a, 163). STM:n hallinnoimissa alkoholiohjelmissa korostettiin yhteistyötä sekä erilaisten paikallisten toimien ja verkostomaisen työn merkitystä alkoholihaittojen ehkäisyssä.

Hallintavastuun delegoimista keskusvallalta paikallisille toimijoille mutkisti kuitenkin se, että 1990-luvun alkoholipoliittisten muutosten lisäksi paikallisia ehkäisevän päihdetyön toimijarakenteita (Warpenius 2002) sekä alkoholilupahallintoa ja -valvontaa (Alavaikko 2000) uudistettiin perustavanlaatuisesti. 1980- ja 1990-lukujen taitteessa raittiustyön hallinnollisia rakenteita purettiin kansallisella ja paikallisella tasolla. Yhteiskunnassa ei tuolloin ollut toimitahoa, joka olisi selkeästi pystynyt perustelemaan ja puolustamaan paikallista päihde-ehkäisyä, jota tuolloin vielä tehtiin raittiustyön nimissä. Kunnat saivat itsenäisesti päättää, miten raittiustyön järjestivät, ja keskitetyn ohjauksen puuttuessa kuntien raittiustyö hajautui osaksi julkisen vallan muita tehtäviä. (Warpenius 2002.)

Rakenteelliset muutokset alkoholihaittoja ehkäisevien toimien hallinnossa kulkivat rinnan kielenkäytön ja termien muutosten kanssa. Vanha raittiustyö-käsite korvattiin asteittain uudella ehkäisevän päihdetyön käsitteellä 1980-luvun lopulta alkaen (Tarnaala 2005). Uuden ehkäisevän päihdetyön paikalliset toimijarakenteet ja vastuunjaot olivat kuitenkin hyvin kirjavien ja resursointi heikkoa 2000-luvulle tultaessa (Warpenius 2002). Kunnat eivät myöskään tahtoneet ottaa päätösvaltaa ja -vastuuta alkoholilupahallinnosta, vaikka haittojen korjaaminen eli päihdepalvelut kustannuksineen olivat pitkälti kuntien sosiaali- ja terveyshuollon vastuulla (ks. Alavaikko 2000, 56–57).

Paikallisen alkoholisääntelyn valtiyhtiö ja ehkäisevän työn toimintaperinteiden katkos näkyivät alkoholi- ja päihdepoliittisista ohjelmista tehtyjen arviointien tuloksissa. Ohjelmat eivät arviointien perusteella tehokkaasti aktivoineet paikallisia toimijoita, mikä johtui pitkälti paikallisen toimijakentän järjestäytymättömyydestä ja kuntien vähäisistä valmiuksista tarttua alkoholikysymyksiin vaikuttaviksi tiedetyillä keinoilla (STM 2001, 64). Paikallisen alkoholihaittojen ehkäisyn vaikeuksia olivat paikallistoiminnan heikot edellytykset kunnissa, katkenneet toimijakäytännöt hallinnon eri tasoilla ja kuntien tahdottomuus puuttua

alkoholijuomien saatavuuden kysymyksiin ja markkinoiden valvontaan (mm. Holmila 2001; Warpenius 2002).

Kaiken kaikkiaan aikalaisarvio oli, että kuntien merkitys alkoholipoliittisessa päätöksenteossa 1990-luvun lopulla oli miltei olematon ja ohjelmaohjaus näiltä osin hampaaton: ”Alkoholiohjelman toimeenpanosuunnitelma rakentuikin suurelta osin olemattomalle toimijaverkostolle. Muun muassa alkoholiohjelman toimeenpanon kannalta tärkeitä ehkäisevän päihdetyön paikallistason verkostoa ei ollut toimeenpanosuunnitelman ilmestyessä lainkaan olemassa.” (STM 2001, 64.) Raittiustyön rakenteiden purkamisen jälkeen kuntien työ alkoholihaittojen hillitsemiseksi olikin ennen kaikkea hoitovetoista. Myös 2000-luvun alkoholiohjelman linjaukset siirtyivät painottamaan päihdepalveluja enemmän kuin aiemmat työryhmät ja ohjelmat (mt., 12).

Kaikkiaan vastuu ehkäisevän työn sisältöjen ja tehtävien määrittelystä siirtyi yhä enemmän paikallisille hyvinvoinnin ammattilaisille sekä alueellisille ja kunnallisille toimijaverkostoille (Pajukoski 2001; Warpenius 2002). Aikalaiskritiikissä todettiin, että paikallisten päihde-ehkäisyohjelmien tavoitteet ja moraaliperusta olivat heikosti määriteltäviä tilanteessa, jossa valtio pyrki vain väljästi aktivoimaan paikallisia toimijoita omaehtoiseen yhteisötoimintaan (Rantala & Sulkunen 2003, 477). Äärimmillään tulkittuna valtiollista ohjausta ja hyvinvointiammattilaisten itseymmärrystä ehkäisevässä päihdetyössä luonnehti tuolloin ”kantaa ottamattomuuden etiikka”, jossa valtio vetäytyi määrittelyvastuusta, mutta muutkaan tahot eivät sitä oikein ottaneet (Sulkunen, Rantala & Määttä 2003).

Kriittisesti voidaan siis arvioida, että valtion ohjelmaohjaus delegoi vastuuta alkoholihaittojen ehkäisystä tyhjän päälle kunnallisten toimijarakenteiden ollessa heikot ja ohjelmoi paikallistoimijoita osoittamatta työhön resursseja. Samalla myös kuntien tehtävä alkoholihaittojen ehkäisyssä muuttui keskitetysti ohjatun raittiustyön paikallisesta toimeenpanosta monialaisen ehkäisevän päihdetyön koordinoinniksi. Paikallisessa ehkäisevässä päihdetyössä korostettiin kasvavassa määrin eri hallinnonalojen ja ammattikuntien välistä yhteistyötä, mikä sujuakseen edellytti toimien yhteensovittamista ja koordinaatiota. Paikallista yhteistyötä alkoholihaittojen ehkäisyssä pyrittiin STM:n aloitteesta edistämään muun muassa nimeämällä kuntiin ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöt. (Warpenius 2002.)

Verkostomaisen paikallistytön lisäksi myös ajatus tieteelliseen näyttöön perustuvista tehokkaista toimintamalleista vahvistui suomalaisten asiantuntijoiden ja virkamiesten esittämissä politiikkamuotoiluissa 2000-luvun alkuvuosina (artikkeli IV, Warpenius 2006). Esimerkiksi kansallisen Alkoholiohjelman (2004–2007) yksi keskeinen tavoite oli edistää tutkitusti vaikuttavia toimia (STM 2004a, 143–150), ja ohjelman tarkoituksena oli kannustaa ”ohjelmakumppaneita” tarttumaan tieteellisesti tehokkaiksi osoitettuihin menetelmiin (STM 2004b). Haasteena oli, että kuntien ja järjestöjen käytössä olleet valistus-, vapaa-aika- ja viestintätoimet tiedettiin

tutkimuksen perusteella tehottomiksi, kun taas tehokkaiksi tiedetyt saatavuuden sääntelyn keinot alkoholihaittojen ehkäisyssä olivat pitkään olleet sekä kuntien (STM 2001; Sulkunen ym. 2003) että järjestöjen (Holmila 2003) tekemän ehkäisevän päihdetyön marginaalialuetta.

Alkoholikentän ohjelmaohjaus siis heijasteli keskusvallan, kuntien, alkoholimarkkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan toiminta-asemien uusjakoa, joka asettui samaan pyörteeseen julkishallinnon yleisemmän hajauttamiseetoksen ja kuntien autonomian lisääntymisen kanssa (ks. tarkemmin luku 3.1). Ohjelmatason yhteistyöpuheesta huolimatta 2000-luvulle tultaessa Suomessa vallitsi jyrkkärajainen työnjako kansallisen ja paikallisen tason alkoholihaittojen ehkäisyssä: alkoholipolitiikka ja alkoholipoliittinen vaikuttaminen alkoholijuomien saatavuutta ja markkinoiden toimintaa sääntelemällä olivat kansallista toimintaa, kun taas paikallinen ehkäisevä päihdetyö pyrki vaikuttamaan ihmisten asenteisiin ja käyttäytymiseen ennen kaikkea valistuksen, kampanjoinnin ja yksilöneuvonnan keinoin.

Paikallinen alkoholipolitiikka (Pakka) -tutkimus- ja kehittämishankkeen yhteiskunnallinen tarve syntyi edellä kuvatusta tilanteesta, jota luonnehtivat kansallisen alkoholipolitiikan osittainen purkaminen ja paikallisen ehkäisevän päihdetyön heikosti jäsentynyt tilanne. Tutkimus- ja kehittämishanke oli osa STM:n Alkoholiohjelmasta vuosina 2004–2007 (Holmila ym. 2009, 16) ja asettui siten osaksi valtion ohjelmaohjauksen yleisempää aikalaisvirtaa. Hankkeen tavoitteena oli kehittää paikallinen toimintamalli, jossa alkoholijuomien saatavuuden sääntelyn kysymykset oli liitetty osaksi kuntien ehkäisevää päihdetyötä, ja tutkia tieteellisesti paikallisen alkoholipolitiikan vaikuttavuutta (mt.). Tavoite oli kunnianhimoinen, sillä Pakka-hankkeen käynnistämisen aikoihin kuntien ehkäisevän päihdetyön rakenteet oli hiljattain järjestetty uudelleen eikä alkoholijuomien myynnin ja anniskelun valvonta kuulunut kuntien tehtäviin. Pakka-toimien ytimessä oli elinkeinoelämän kanssa työskentely ja alkoholijuomien saatavuuteen vaikuttaminen, mistä Suomessa oli totuttu puhumaan nimenomaan alkoholipolitiikkana. Termi ”paikallinen alkoholipolitiikka” selkeytti työnjakoa alkoholijuomien paikallisen saatavuuden sääntelyn ja muun ehkäisevän päihdetyön välillä.

Pakka-hanke pyrki myös vastaamaan uuteen alkoholipoliittiseen haasteeseen, joka syntyi yksityisten alkoholin jakelukanavien markkina-aseman vahvistuttua ja alkoholilupahallinnon ja valvonnan muututtua (ks. Holmila ym. 2009, 16; Warpenius ym. 2008). Alkoholimonopolin viranomaistehtävien purkamisen myötä anniskelupaikkojen ja vähittäismyynnin viranomaiskontrollia ja -valvontaa oli järjestelty uudella tavalla eikä viranomaisvalvonta ollut kattavaa. Vaikka Suomen laki kielsi alkoholijuomien anniskelun ja myynnin selvästi päihtyneille ja alaikäisille asiakkaille, myyjien riski jäädä kiinni alkoholilain rikkomuksista oli Pakka-hankkeen käynnistämisen aikoihin pieni, sillä lain valvontaan oli vain vähän resursseja (esim. Holmila, Karlsson & Raitasalo 2005, 305). Yksityisten

alkoholimarkkinoiden osittainen vapautuminen loi siis paineita alkoholin vastuullisen myynnin ja anniskelun kehittämiseksi ja myynti- ja anniskelurajoitusten omavalvonnan tehostamiselle.

2.3 YHTEISÖTASOISEN ALKOHOLIHAITTOJEN EHKÄISYN TUTKIMUS JA TIETEELLINEN VAIKUTTAVUUSNÄYTTÖ

Paikallinen alkoholipolitiikka (Pakka) -tutkimus- ja kehittämishankkeessa kiteytyi kaksi alkoholitutkimuksen ja -politiikan virtausta: yhtäältä paikallistason nousu aikaisempaa tärkeämmäksi alkoholipolitiikan toteuttamistahoksi ja toisaalta tieteellisesti perustellun alkoholipolitiikan vahvistuminen myös paikallisella tasolla. Suomalaisen alkoholijärjestelmän osittaisen hajauttamisen myötä kansainvälisistä vaikuttavuustutkimuksista haettiin uutta tietoperustaa ja mallia alkoholihaittojen paikalliselle ehkäisylle myös Suomessa.

Yhteisötasoinen ehkäisy alkoholitutkimuksen näkökulmana

Alkoholihaittoja ehkäiseviä toimenpiteitä arvioivassa tutkimuskirjallisuudessa on pitkä perinne yhtäältä kansallisen tai väestötason alkoholipolitiikkatoimien arvioinnissa ja toisaalta yksilötason hoito- ja ehkäisyinterventtioiden vaikuttavuuden tutkimuksessa. Kuten Jussi Simpura (2012, 86) on todennut, tuskin mitään muuta yhteiskuntapoliittista kysymystä on yritetty Suomessa ratkoa tutkimustiedon varassa niin tietoisesti kuin alkoholipolitiikkaa, vaikutuksia ennakoon arvioiden ja jälkikäteen seuraten (artikkeli V, Warpenius 2015). 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa kansainvälisessä päihdehaittojen tutkimuksessa ryhdyttiin kiinnittämään kasvavaa huomiota paikallisiin *yhteisötasoisin* toimenpiteisiin ja toimijoihin kansallisen alkoholipolitiikan ja yksilöllisten hoitotoimenpiteiden lisäksi (Giesbrecht ym. 1990; Holder 1998; Holmila 1994; ks. Holmila, Warpenius & Tigerstedt 2006).

Paikallinen taso ja paikalliset toimijat nousivat 1990-luvun puolivälistä yhä vahvempaan asemaan myös suomalaisessa alkoholitutkimuksessa ja yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa. Tuolloin tutkijat ammensivat vaikutteita erityisesti kansainvälisestä yhteisötason alkoholitutkimuksesta ja toimintatutkimuksen perinteistä (Holder 1998; Holmila 1994 ja 1997a). Samalla muotoutui ajatus paikallisesta tutkimus- ja kehittämistoiminnasta ”refleksiivisenä ongelman ehkäisyinä”, joka tarjoaa paikallisille ammattilaisille ja toimijoille tutkittuun tietoon perustuvia itseymmärryksen ja alkoholiongelmien hallinnan välineitä (Holmila 1997b, 26–28). Sen lisäksi, että alkoholitutkimuksessa tarkasteltiin alkoholipoliittisten keinojen tehokkuutta väestötasolla, kiinnostus kohdistui siihen, miten ja millä perusteella paikalliset toimijat – niin kunnat, markkinat kuin asukkaatkin –

saataisiin mobilisoida alkoholihaittojen ehkäisyyn ja alkoholilainsäädännön tehokkaaseen toimeenpanoon.

Suomessa kiinnostus paikallistoiminnan tutkimukseen kytkeytyi edellä kuvattuihin alkoholipoliittisen järjestelmän muutoksiin ja paikallistason merkityksen korostumiseen alkoholihaittojen ehkäisyssä. Monet kansainväliset yhteisötason tutkimukset olivat peräisin maista, joissa oli hajautettu alkoholipoliittinen järjestelmä. Toisaalta alkoholitutkimuksen kansainvälistä valtavirtaa oli jo pitkään ollut pyrkimys kumuloida tutkimustietoa alkoholipolitiikkatoimien vaikuttavuudesta (mm. Babor 2003; 2010). Keskitetyn alkoholikontrollin hajautumisen jälkeen sama eetos tieteelliseen näyttöön perustuvista toimintamalleista kietoutui paikallisen alkoholihaittojen ehkäisyn tutkimukseen myös Suomessa.

Pakka-hankkeen käynnistämisen aikoihin kansainvälisessä alkoholitutkimuksessa paikallisia yhteisötason ehkäisytöitä oli tutkittu rajallisesti ja alan terminologia oli kirjavaa: puhuttiin yhteisötoiminnasta, ympäristöinterventioista tai järjestelmätasoisesta ehkäisystä erotuksena yksilöihin kohdistuvista valistus- ja hoitotoimista (ks. Warpenius 2011). Alkoholialan kirjallisuuskatsauksista ilmeni, että paikalliseen ehkäisytöihin viittaavat termit ja luokittelut eivät olleet vakiintuneita ja paikallisten arviointitutkimusten tuloksia esiteltiin eri käsitteiden alla. Näitä olivat esimerkiksi "juomistilanteiden muuttaminen" (*modifying the drinking context*) (Babor ym. 2003, 141; Babor ym. 2010, 147) tai "paikallisen tason ehkäisy" (*prevention at the local level*) (Treno & Holder 2004, 285). Toisaalta alkoholisosiologit viittasivat paikallisiin politiikkatoimiin myös yhteisöprevention käsitteellä (*community prevention*) (Holmila 1997c).

Kaiken kaikkiaan tutkimuskirjallisuudessa oli huojuntaa sen suhteen, miellettiinkö yhteisötoiminta omaksi erilliseksi interventiotyypikseen eli *menetelmäksi* (*community action* tai *community mobilization*), samaan tapaan kuin kansallisen alkoholipolitiikan eri keinot, vai viitattiinko yhteisöllä alkoholihaittojen ehkäisyä toimeenpanevaan tahoon eli *toimintasubjektiin*. Tutkimuskirjallisuudessa oli havaittavissa "yhteisön" vaihtelevaa määrittelyä sekä toiminnoksi että toimijaksi ja myös näkökulmaksi ehkäisyyn. Esimerkiksi Thomas Babor ja kollegat (2003 ja 2010) luokittelivat yhteisötoiminnan osaksi juomistilanteiden muuttamista ja käsitteellistivät sen "yhteisötason lähestymistavoiksi" (2003) tai "yhteisömobilisaatioksi" (2010).

Yhteisötasoisien alkoholihaittojen ehkäisyn toimintateoreettisia periaatteita on jäsentyneesti muotoillut yhdysvaltalainen Harold Holder (1998 ja 2000). Hänen hahmottamaansa järjestelmätason lähestymistapaa yhteisötasoiseen ehkäisyyn (*a systems approach to prevention*) on sovellettu myös Pohjoismaissa (mm. Holmila 2002, 20–21; Wallin 2004, 4–5; Rossow ym. 2011). Holderin (1998 ja 2000) ajattelussa paikallinen yhteisö jakautuu sosiaalisiin osajärjestelmiin, jotka yhdessä ohjaavat yksilöiden käyttäytymistä. Järjestelmämallissa yhteisö rakentuu useista toimijoista ja prosesseista. Viime kädessä yhteisötasoinen sosiaalinen kokonaisjärjestelmä

ohjaa yksilöiden alkoholinkäyttöä ja määrittää myös sen, kuinka paljon alkoholiongelmia ja -haittoja paikallisessa väestössä ilmenee.

Tällä sosiaalisia rakenteita korostavalla lähestymistavalla on suoria implikaatioita paikalliseen alkoholihaittojen ehkäisyyn ja ihmisten alkoholinkäytön vähentämispyrkimyksiin. Yksilöihin kohdistuva valistus, varhainen puuttuminen ja hoito eivät riitä vähentämään alkoholihaittoja, sillä ellei rakenteellisiin tekijöihin puututa, yhteisötasoinen järjestelmä ylläpitää alkoholin ongelmakäyttöä. Jotta alkoholihaittoja ehkäisevä toiminta olisi tehokasta, sen täytyy vaikuttaa yksilöiden kulutusta ohjaaviin yhteisötason osajärjestelmiin. (Holder 1998, 10–13 ja 2000; Holmila 2002, 18–21.) Näin järjestelmänäkökulma alkoholihaittojen ehkäisyyn painottaa yhteiskunnallista ja alkoholipoliittista toimintaa paikallistasolla.

Holder erottelee lukuisia kulttuurisia, sosiaalisia, taloudellisia ja poliittisia osajärjestelmiä, jotka vaikuttavat alkoholin kulutukseen, kuten juomatavat, saatavuus, sosiaaliset normit, lainsäädäntö, lainvalvonta ja sanktiot sekä sosiaaliset ja lääketieteelliset tekijät. Keskeinen osajärjestelmä ovat alkoholijuomien viralliset saatavuuskanavat eli alkoholimarkkinat. (Holder 1998, 54–63.) Järjestelmänäkökulmasta tarkasteltuna paikallisella tasolla on olemassa useita alkoholin saatavuuteen vaikuttavia toimintalohkoja, vaikuttamisen keinoja ja toteuttajia. Kansainvälisessä alkoholitutkimuksessa tällaisesta toimenpidekokonaisuudesta puhutaan usean komponentin ehkäisymallina, jolloin erilaisia toimenpiteitä ja toimijoita yhdistetään toisiaan täydentäväksi kokonaisuudeksi (Holder ym. 2000; Wallin 2004, 16). Usean komponentin toimintamallin ajatuksena on, että yksittäiset toimenpiteet voivat irrallaan toteutettuna olla tehottomia, mutta systemaattisesti yhdistettynä niiden vaikutus tehostuu (Holmila ym. 2009, 28–29).

Keskeinen elementti usean toimintakomponentin kokonaisuudessa on yhteisömobilisaatio (esim. Wagenaar, Murray & Toomey 2000b). Tällöin ajatuksena on, että alkoholihaittojen ehkäisy edellyttää paikallisten asukkaiden, ammattilaisten ja päättäjien aktiivista osallistumista ehkäisytoimien suunnitteluun ja toimeenpanoon. Keskeinen keino päättäjien aktivoinnissa ja kansalaismielipiteen muokkaamisessa on joukkoviestinnän hyödyntäminen (*media advocacy*) (Treno & Holder 1997). Tällä haetaan laajaa tukea toteutettaville toimille. Vaikka valistus- ja tiedotustoimet itsessään tiedetään tehottomiksi alkoholinkulutuksen ohjaamisessa, niistä katsotaan olevan hyötyä silloin, kun ne yhdistetään tukemaan alkoholipoliittisia sääntelytoimia.

Ehkäisyhankkeissa yhteisömobilisaationa on toteutettu varsin yhteismitattomia toimia. Kirjavaa toimintakenttää yhdistää kuitenkin lähestymistapa, jonka mukaan alkoholinkulutuksen haitallisten seurausten hallinnointi ei ole yksin yksilön, valtion eikä markkinoiden vastuulla, vaan siihen osallistuvat erilaiset paikallisella tasolla vaikuttavat toimijat. Yhteisönäkökulma korostaa alkoholinkulutuksen ja alkoholihaittojen sosiaalista ja vuorovaikutuksellista luonnetta. Tällöin myös

haittavaikutukset, joihin usean komponentin malleilla pyritään vaikuttamaan, ovat monesti sosiaalisen vuorovaikutuksen välittämiä ja tilannekohtaisia. Erityisesti akuutit alkoholihaitat, kuten pahoinpitelyt, eivät kohdistu ainoastaan juojaan itseensä vaan hänen lähiympäristöönsä ja muihin ihmisiin. Tällaisiin haittavaikutuksiin on viimeaikaisessa alkoholitutkimuksessa viitattu *harm to others* -termillä – muihin ihmisiin kohdistuvilla haitoilla (Warpenius & Tigerstedt 2016).

Holder (2002) on viitannut muotoilemaansa toiminnan ja tutkimuksen näkökulmaan myös termillä ”paikallistason alkoholipolitiikka” (*alcohol policy at the local level*). Kaiken kaikkiaan yhteisöehkäisyn ja alkoholipolitiikan rajapinnat kirjallisuudessa ovat häilyviä, ainakin pohjoismaisen keskitetyn alkoholisääntelyjärjestelmän näkökulmasta. Joissakin tutkimuksissa yhteisötason alkoholinkäytön vähentämistoimiin sisältyy myös toimia, jotka Suomessa kuuluvat ennen kaikkea kansallisen alkoholipolitiikan piiriin, kuten myyntipisteiden lukumäärän, myyntiaikojen tai markkinoinnin rajoittaminen (esim. d’Abbs & Togni 2000; ks. myös Bryden ym. 2012). Koska kirjallisuudessa tutkittujen toimenpiteiden tavoitteet, keinot ja tulosmuuttajat ovat hyvin vaihtelevia, yhteisötoiminta ei niinkään näyttäydä koherenttina tai rajattuna toimenpidetyyppinä vaan pikemminkin näkökulmana, joka viittaa toimenpiteiden toteuttamistahoon ja -tasoon (mm. Treno & Holder 2004).

Yhteisöehkäisyn vaikuttavuutta koskeva tutkimus

Pakka-hankkeen toimintamalli ja tutkimusasetelma juonsivat juurensa edellä kuvatuista yhteisö- ja järjestelmätason tutkimus- ja kehittämissuunnitelmista (ks. Holmila ym. 2009, 16–17). Holderin tutkimusnäkökulmaan liittyi vahvasti ajatus yhteisöpreventiohankkeiden tieteellisestä kokeellisesta tutkimuksesta (ks. Holder & Howard 1992). Pakka-hankkeen käynnistämisen aikoihin kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa oli raportoitu tai käynnissä kymmenkunta vaikuttavuustutkimuksen tieteelliset kriteerit täyttävää kokeellista tutkimushanketta, joissa arvioitiin paikallisten yhteisötasojen toimien vaikuttavuutta kontrolloiduissa ennen ja jälkeen intervention -seuranta-asetelmissa (Holder 2002). Tutkimustuloksia paikallisista yhteisötason toimista oli kertynyt osin jo 1980-luvulta, mutta erityisesti 1990- ja 2000-luvulta. Hankkeita oli toteutettu alkoholitutkimuksen perinteisesti vahvoissa maissa eli Yhdysvalloissa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa ja Pohjoismaissa. (Treno & Holder 2004.)

Tutkimusnäyttöä paikallisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta oli saatu lähinnä muutamasta suuremmasta hankkeesta, jotka oli toteutettu Yhdysvalloissa (ks. Holder 2002). Näiden vaikuttavuustutkimusten interventioasetelmat vastasivat Holderin (1998) muotoilemaa teoriaa yhteisöstä järjestelmänä, joka rakentuu eri komponenteista. 2000-luvun alkuvuosina kertynyttä tutkimusnäyttöä yhteisötoimien vaikuttavuudesta saattoi luonnehtia lupaavaksi (Holmila ym. 2007), mutta vielä

riittämättömäksi (Graham 2000). Vaikuttavuusnäyttöä tuottaneita tutkimuksia oli rajallinen määrä, tutkittavat toimenpidekokonaisuudet olivat hyvin kirjavia, ja arvioitavat tulosmuuttajat vaihtelivat tutkimuksesta toiseen (Treno & Holder 2004). Yhteisöehkäisy oli käsitteenä väljä sateenvarjo, jonka nimissä tehtiin alkoholihaittojen ehkäisyhankkeita erilaisin tavoittein ja sisältöpainotuksin. Joissain tutkimusasetelmissa keskityttiin siihen, miten yhteisömobilisaatio vaikuttaa paikallisten asukkaiden alkoholipoliittisiin kantoihin (Casswell & Gillmore 1989), toisissa taas arvioitiin toimien vaikutuksia alkoholiehtoihin haittoihin, kuten rattijuopumukseen (Hingson ym. 1996).

Pakka-hankkeen ehkä varhaisimpana esikuvana voidaan pitää yhdysvaltalaisista *The Community Trials* -projektia (1992–1996), jossa kolmella toimintapaikkakunnalla toteutettiin viittä eri toimintaosiota. Toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitiin kontrolloidussa ennen ja jälkeen intervention -asetelmassa. Tulosten mukaan useita toimia yhdistävä toimintamalli tehosti alkoholijuomien vastuullista myyntiä ja anniskelua ja siis vähensi päihtyneille ja alaikäisille tarjoilua ja myyntiä. (Holder ym. 1997.) Kaiken kaikkiaan vaikuttavuuden kannalta lupaaviksi osoittautuneiden yhteisöhankkeiden tukipilareita olivat sellaiset toimet, joilla säänneltiin paikallisten alkoholimarkkinoiden toimintaa (ks. Holmila ym. 2007). Käytännössä tämä tarkoitti ennen kaikkea alkoholijuomien myynnin ja anniskelun tehostettua valvontaa: alkoholijuomien ikärajakontrollia, humalaisille myynnin valvontaa ja rattijuopumuksen valvontaa, joita muut yhteisötoimet, kuten mediavaikuttaminen tai kampanjat, tukivat.

Yhteisöhankkeiden ytimessä olleiden toimien vaikuttavuudesta sinänsä oli karttunut runsaasti tutkimusnäyttöä alkoholipoliittisessa tutkimuksessa. Esimerkiksi alkoholin oston ja myynnin lailliset ikärajat ja niiden tarkka valvonta tiedettiin tutkimuskatsausten pohjalta paljon tehokkaammiksi keinoiksi ehkäistä nuorten alkoholinkäyttöä ja alkoholihaittoja kuin vaikkapa tiedotus- ja kasvatusohjelmat (Wagenaar & Toomey 2002). Usean komponentin yhteisötoimintamalleissa ikärajalainsäädännön toimeenpanoa pyrittiin tehostamaan kiristämällä alaikäisten nuorten alkoholin saatavuutta vähittäisliikkeissä ja anniskelussa sekä vähentämään myös sosiaalista saatavuutta vaikuttamalla ikärajoja koskeviin kulttuurisiin normeihin yhteisössä (Wagenaar ym. 2000a ja 2000b). Vaikuttavuustutkimusten mukaan nämä usean komponentin yhteisötoimet myös vähensivät nuorten juomista (mt.).

Toinen yhteisötasoisissa tutkimuksissa painottunut toimenpidekokonaisuus olivat anniskelun valvontaa ja anniskelupaikkojen turvallisuutta tehostavat toimet. Kansainvälisessä kirjallisuudessa ravintolayrittäjien vastuulliseen toimintaan viitataan usein vastuullisen anniskelun käsitteellä (*responsible beverage service*) (mm. Wallin 2004). Humalajuominen ja monet muut akuuttien haittojen, kuten väkivallan, riskitekijät kasautuvat juuri anniskelupaikkoihin (Homel & Clark 1994), ja näihin on myös mahdollista vaikuttaa muuttamalla juomisympäristöä ja alkoholijuomien

anniskelukäytäntöjä valvotuissa anniskeluolosuhteissa (Homel, McIlwain & Carvolth 2004). Juomistilanteen piirteisiin vaikuttamalla voidaan hillitä humalajuomisen välittömiä haittavaikutuksia (Graham ym. 2006).

Päihtyneille myynnin kieltäminen ja henkilökunnan kyky hallita asiakkaiden aggressiivista käyttäytymistä ovat keskeisiä keinoja alkoholihaittojen tilannekohtaiseksi hallitsemiseksi anniskelupaikoissa, edellyttäen että niitä toteutetaan tehokkaasti (mm. Babor ym. 2010, 147–149). Vastuullisen anniskelun tehostamista voidaan jäsentää myös haittojen vähentämisen näkökulmasta, sillä toimien tavoitteena ei niinkään ole säännellä paikallisten kuluttajien nauttiman alkoholin kokonaismäärää pitkäaikaisten terveysriskien vähentämiseksi vaan rajoittaa juomistilanteisiin liittyviä välittömiä humalahaittoja, kuten väkivaltaa, tapaturmia ja liikenneonnettomuuksia.

Ravintoloiden vastuullista anniskelua ja tapoja vaikuttaa anniskelupaikkojen vastuukäytäntöihin on tutkittu suhteellisen paljon erityisesti 1990-luvulta alkaen niin kansainvälisesti (mm. Andréasson 2000; Andréasson, Lindewald & Rehnman 2000; Saltz & Stanghetta 1997; Stockwell 2000) kuin Suomessakin (Haavisto & Warsell 2002; Holmila & Haavisto 1997; Warsell & Haavisto 2000). Varhaisimmat anniskelupaikkojen vastuullisuutta käsitelleet tutkimukset keskittyivät arvioimaan henkilöstön koulutuksen ja ammattitaidon parantamisen vaikutuksia (Donnelly & Briscoe 2003; Gilksman ym. 1993; Holder & Wagenaar 1994; McKnight 1988; McKnight 1991; Russ & Geller 1987; Saltz 1987).

Tarjoilijoille suunnattujen koulutusohjelmien vaikuttavuudesta ravintolahenkilöstön vastuulliseen anniskeluun on saatu osin ristiriitaista tutkimusnäyttöä. Joissain tutkimuksissa on havaittu tuloksia, että tarjoilijoille suunnatut koulutusohjelmat vähentävät humalaisille myyntiä tai asiakaskunnan humalatilaa, mutta kaikki tutkimukset eivät ole vahvistaneet tätä tulosta. Yrityksen johdon sitoutuminen vastuullisuustavoitteisiin ja yritysten kirjatut omavalvontaohjelmat (*house policies*) saattavat jonkin verran parantaa koulutusten tehokkuutta, mutta parhaimmillaankin näillä keinoilla on arvioitu olevan vain vaatimaton vaikutus alkoholinkulutukseen ja haittoihin. (Mm. Babor ym. 2010, 150–152.) (Artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008; myös Warpenius ym. 2008.)

Pelkkä yritysten tiedollinen suostuttelu eettiseen vastuuseen ei siis tutkimusten mukaan yksin riitä anniskeluelinkeinon vastuukäytäntöjen tehostamiseen. Sen sijaan tutkimusnäyttöä on saatu viranomaisvalvonnan vaikutuksesta anniskelukäytäntöihin: päihtyneille myynnistä kieltäytymisen on havaittu lisääntyvän anniskelupaikoissa, kun viranomaisvalvontaa on lisätty (mm. McKnight & Streff 1994). Johtopäätös vastuullista anniskelua koskevasta tutkimuksesta Pakka-tutkimuksen käynnistämisen aikoihin oli, että anniskeluinterventiot ovat tehokkaampia, kun ravintolahenkilökunnalle tarjottua koulutusta ja yritysten omavalvontaohjelmia yhdistetään viranomaisvalvontaan toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi (Stockwell 2000, 116–118).

Erilaisia toimia yhdistävät usean komponentin toimintamallit anniskelupaikoissa ovat joidenkin tutkimusten perusteella tehokkaita keinoja tilannekohtaisten humalahaittojen vähentämisessä (Babor ym. 2010, 156–158). Näissä henkilöstön koulutus vastuulliseen anniskeluun ja riskitilanteiden hallintaan on yhdistetty tehostettuun anniskelupaikkojen viranomaisvalvontaan ja/tai muihin yhteisötasoisiiin toimiin. Anniskelupaikkoihin kohdistuneiden toimien vaikuttavuustutkimuksissa on mitattu henkilöstön käyttäytymis- ja asennemuutosten lisäksi toimien vaikutuksia akuutteihin alkoholiehtoihin haittoihin, kuten väkivaltaan, tapaturmiin, onnettomuuksiin ja rattijuopumukseen. Vaikuttavuustutkimusten perusteella yhteisötoimintamalleilla on pystytty vähentämään nimenomaan humalajuomiseen ja riskikäyttäytymiseen liittyviä tilannekohtaisia haittoja (Hingson ym. 1996; Holder ym. 1997; Homel ym. 1997; Putnam, Rockett & Campbell 1993; Shults ym. 2009; Treno ym. 2007; Wagenaar ym. 2000b). Monet alkoholin runsaaseen kertakulutukseen liittyvistä haitallisista seurauksista kuuluvat rikosoikeudellisen kontrollin piiriin, joten näihin toimiin viitataan myös alkoholiehtoisien rikollisuuden ehkäisyynä (*preventing alcohol-related crime through community action*) (Homel ym. 1997).

Pakka-hankkeen käynnistämisen aikaan monen komponentin yhteisöehkäisymallit anniskelupaikoissa olivat siis osoittautuneet lupaaviksi tavoiksi ehkäistä humalahaittoja. Pakka-hankkeen selkein esikuva nimenomaan anniskelupaikkoihin kohdentuneiden toimien osalta oli ruotsalainen STAD-projekti, joka käynnistettiin Tukholmassa 1990-luvun lopulla (Wallin, Norström & Andréasson 2003; Wallin 2004). STAD-projektin toimenpiteissä yhdistettiin vastuullisen anniskelun koulutusta, paikallisten toimijoiden yhteistyötä sekä tiukennettua alkoholilain viranomaisvalvontaa. Tulosarvioinnissa mittarina käytettiin poliisin tietoon tulleiden väkivaltatapausten määriä toiminta-alueella. Tulosten mukaan väkivaltatapausten määrä väheni tilastollisesti merkitsevästi verrattuna kontrollialueeseen (Wallin ym. 2003). Myös myöhemmät toisilla tilastomalleilla tehdyt analyysit vahvistivat STAD-projektin interventiovaikutuksen väkivaltatapausten määrän vähenemiseen (Norström & Trollidal 2013).

3 HAJAUTETTU ALKOHOLISÄÄNTELY – MORAALIHALLINTAA MARKKINOIDEN KAUTTA

3.1 HYVINVOINTIVALTION HALLINNAN HAJAUTUMINEN JA VAIKUTTAVUUSTUTKIMUS

Pakka-toimintamalli voidaan nähdä tieteelliseen tutkimusnäyttöön tukeutuvaksi yritykseksi ratkaista Suomen hajautetun alkoholipolitiikan haasteita (ks. edellä luku 2.2). Paikallisen alkoholipolitiikan vahvistaminen nivoutui osaksi alkoholikentän valtiollista ohjelmaohjausta, jossa valtio delegoi vastuuta alkoholihaittojen hallinnasta paikallisille viranomais-toimijoille, vapautuville alkoholimarkkinoille ja kansalaisyhteiskunnalle. Alkoholipoliittisen kentän hajauttaminen ja uudelleen järjestäytyminen tieto- ja ohjelmaohjauksen varassa eivät tapahtuneet hallinnollisessa tyhjiössä, vaan ne olivat osa yleisempää hallinnon uudelleenjärjestelyä, jota luonnehtivat julkisen hallinnon desentralisaatio valtiolta alue- ja kuntatasoille sekä kuntien autonomian kasvu. Julkisen sektorin hallinnon hajauttaminen ja managerialistisen uuden julkishallintoajattelun nousu vahvistivat osaltaan alkoholipoliittista suuntausta, joka korosti paikallista ja ei-valtiollista vastuuta alkoholihaittojen ehkäisystä (ks. Alavaikko 2006, 49–51).

Julkishallinnon uudelleenjärjestelyn käsitteelliset perusjäsenyykset ja sen käynnistäneet lainmuutokset tehtiin jo 1980-luvun puolivälissä (ks. Alasuutari 2004, 14). Raija Julkunen (2001, 291) on osuvasti nimittänyt 1990-luvulla kiihtyneitä uudistuksia ja suunnanmuutoksia siirtymäksi "jälkiekspansiiviseen" hyvinvointivaltioon. Suomen julkisen vallan suunnanmuutosta tulkittiin väljästi hallinnan hajautumiseksi ja hyvinvointivastuun delegoimiseksi keskitetyltä hyvinvointirakenteelta erilaisille toimijoille. Kypsässä hyvinvointivaltiossa hyvinvointivastuuta ei keskitetty yhteen hierarkkiseen linjahallintoon vaan päätös- ja ohjausvaltaa hajautettiin ei-valtiollisille toimijoille. (Julkunen 2001, 95–98; Julkunen 2006, 251–256.)

Tämän rakennemuutoksen myötä monilla sektoreilla siirryttiin julkishallinnon resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen, joka perustui toiminta- ja tulostavoitteita asettavaan tulosohtaukseen (Alasuutari 2004, 3, 7). Suomessa hajautetun hallinnan merkittävä perustamisasiakirja oli hallinnon hajauttamiskomitean mietintö (KM 1986), joka korosti hallinnon kehittämisessä tuloksellisuutta ja tehokkuutta sekä kansanläheisyyttä ja -valtaisuutta (mt., 9). Lähtökohtana tuolloiselle julkisen sektorin muutokselle voidaan pitää ideologista murrosta, jossa valtion merkitystä yhteiskunnallisena ja taloudellisena toimijana määriteltiin uudelleen. Yhtenä

keskeisenä pyrkimyksenä oli irrottaa kuntien toimintaa tehottomiksi koetuista valtion ohjausmekanismeista. (Kovalainen & Österberg 2000, 80–82.) Monissa kysymyksissä toimivaltaa linjattiin siirrettäväksi itsehallinnollisille kunnille (Alasuutari 2004, 9).

Suomalaisen hyvinvointipolitiikan uudelleenjärjestelyä koskenut aikalaiskeskustelu myötäili yleistä valtioteoretisointia ”uudesta julkishallinnosta”, jossa painotettiin lähihistoriassa tapahtunutta siirtymää hallinnosta (*government*) uuteen hallintaan (*new governance*). Keskeistä tässä oli ajatus siirtymästä yhden valtakeskittymän hierarkkisesta ohjausvallasta verkostomaisiin monen toimijan hallintakäytäntöihin. (Julkunen 2006, 252–254.) Suomessa yhteiskuntapolitiikan muutos ei kuitenkaan merkinnyt täysmittaista vastuun yksityistämistä uusliberalistisessa hengessä, vaan pikemminkin julkisen vallan uudelleen järjestämistä (Kovalainen & Österberg 2000, 82). Kuten Julkunen (2006, 261) linjasi, suomalaisessa hyvinvointimallissa keskeinen hallintakysymys koski yhtä kaikki julkisten yhteisöjen keskinäisiä vastuunjakoja – ennen muuta kuntien ja valtion suhteita, jotka voivat olla hyvinkin jännitteisiä. Tuolloin 2000-luvun kynnyksellä Olavi Kaukonen (1999, 72) totesi, että ”olennaisin sosiaalipoliittinen perusjännite on siirtynyt valtion ja kuntien väliltä kuntien välille ja niiden sisään”, siis paikallisen tason intressikamppailuiksi.

Alkoholihaittojen ehkäisyn kannalta hallinnan hajautuminen merkitsi nimenomaan valtion ohjausvallan heikkenemistä suhteessa kuntiin ja järjestöjen toimijoihin: kuntien autonomia ja mahdollisuudet omaehtoisesti järjestää ehkäisevät toimet vahvistuivat, toimia kanavoitiin määräaikaaisesti rahoitetuiksi projekteiksi pitkäjänteisen työn sijasta ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita osallistettiin yhteisten uhkien hallintaan. 2000-luvulle tultaessa valtiollinen sääntely loi aikaisempaa väljemmät puitteet sille, miten hyvinvointipalveluita tuottavien kuntien tai kolmannen sektorin toimijoiden tuli järjestää alkoholihaittoja ehkäisevä päihdetyönsä (Warpenius 2002) samalla, kun keskitettyä alkoholihallinnon valtarakenteita purettiin ja järjestettiin uudelleen (Alavaikko 2000). Uusi valtionhallinnon logiikka nojautui uuden julkishallinnon periaatteisiin, joissa tukeuduttiin tieto-ohjaukseen, paikallistoimijoiden ja markkinoiden kumppanuuteen sekä ohjelmaohjauksen periaatteisiin (Sulkunen 2006).

Alkoholisääntelyn purkautuminen ja haittojen ehkäisyvastuun delegointi valtiolta paikalliselle tasolle, ennen kaikkea kuntiin, on kuvaava esimerkki julkisen sektorin hallintakäytäntöjen yleisemmästä hajautumisesta. 2000-luvun alun suomalaisessa tutkimuskeskusteluissa pohdittiin paljon hajautetun hallinnan problematiikkaa julkisen sektorin uusina työnjakoina, ohjauskäytäntöinä ja toimintaetoksina sekä ihmisten elämää ohjaavina hallintakäytäntöinä. Historiallinen muutos keskitetyistä julkisen vallan ohjauskäytännöistä hajautetumpaan hallintaan hahmotettiin monissa tulkinnoissa niin perustavanlaatuiseksi, että se antoi aiheutta nähdä tilanne siirtymänä uuteen yhteiskuntamuotoon, kuten ”projektiyhteiskuntaan”

(Rantala & Sulkunen 2006), ”vaikuttavuusyhteiskuntaan” (Rajavaara 2007) tai ”kilpailukyky-yhteiskuntaan” (Heiskala & Luhtakallio 2006). Yhteistä näille oli ajatus valtion aseman muutoksesta, jolloin uudet hallinnan ja hallinnon muodot vahvistuivat. Näissä tulkinnoissa ”hallinnan hajautumista” pidettiin historiallisesti suhteellisen uutena ilmiönä, joka oli seurausta vahvan ja keskitetyn hyvinvointivaltion murroksesta.

Edistyneissä länsimaissa tapahtunut hallinnon hajautuminen saa hieman toisenlaisen painotuksen jälkifoucault'laiseen ajatteluun tukeutuissa hallinnan analyttisissä tulkinnoissa. Michel Foucault'n ajatuksista polveutuva hallinnan analyttinen näkökulma tarkastelee asiantuntijatiedon ja yhteiskunnallisen vallankäytön yhteyksiä ja muunnoksia, jolloin vallankäyttö ilmenee ihmisten arkista elämää ohjaavina käytäntöinä ja tietomuotoina. Keskeistä on toimijoiden subjektivoituminen tavalla, joka yhdistää yleisyhteiskunnalliset hyvinvointitavoitteet vapaasti toimivien yksilöiden eettisiin valintoihin ja itseohjautuvuuteen. (Helén 2004; artikkelit IV ja V, Warpenius 2006 ja 2015.)

Historiallisia muutoksia lähestytään tästä näkökulmasta pikemminkin hallintamentaliteetin erityyppisinä muunnoksina kuin julkishallinnon rakenteellisina siirtyminä ja syvälle luotaavina yhteiskuntareformeina. Jälkifoucault'laisessa ajattelussa politiikkaa tarkastellaan valtion ylätasoon sijasta hajautuneina monimuotoisina prosesseina yhteiskunnassa ja hallintakäytäntöjen sommitelmina, kuten terveydenhuollon, ravitsemuksen tai seksuaalisuuden historiallisesti muuntuvina käytäntöinä ja tietomuotoina (Helén & Jauho 2003). Myös hyvinvointivaltiollinen hallinta (*government*) nähdään lähtökohtaisesti hajautuneina prosesseina, tietoon pohjautuvina ja tietoa tuottavina käytäntöjen sommitelmina, joilla ihmisten elämää ohjataan (Helén 2004, 215–217).

Tästä näkökulmasta hyvinvointivaltiollisella vallankäytöllä ja politiikalla on taipumus ”hallinnallistua” eli hajautua valtion ”tälle puolen” eli yhteiskuntaan, mikä uudella tavalla politisoi ihmisten elämän arjen ja toiminnot (Helén & Jauho 2003, 19–20). Hallinnan sommitelmien muovaamina ihmiset yksilöityvät elämänsä eettiseen hallintaan kansalaisina. Hallinnan käytäntöjen mieli on optimoida valtion ja kansakunnan toiminta tavalla, jossa vapaiden kansalaisten ja väestön elinvoima ja toimintakyky on turvattu samalla kun markkinatalouden toiminta on taattu. Talouskasvun ja sosiaalisen edistymisen polut tukevat tässä eetoksessa toisiaan. (Helén 2000, 159.) Hallinnan empiirisessä analyysissä tarkastelu kohdistuu esimerkiksi asiantuntijatiedon hyödyntämiseen ihmisten elämää ohjaavien käytäntöjen muodostamisessa ja suuntaamisessa tavalla, joka yhdistää ihmisten vapaat elämäntapavalinnat ja yhteiskunta- ja terveystavoitteet vaikkapa terveysvalistuksessa (esim. Jauho 2004).

Hallinnan analyttisestä näkökulmasta 1980- ja 1990-luvulta alkaneita (kehittyneiden yhteiskuntien) hallinnan muunnosilmiöitä voitiin puolestaan diagnosoida siirtymäksi uusliberalistiseen tai edistyneeseen liberaaliin hajautettuun hallintaan (Miller & Rose 2008; Rose 1999; Dean 2010).

Edistyneessä liberalistisessa hallinnassa on pohjimmiltaan kyse ”sosiaalisen” korruptoitumisesta hyvinvointipoliittisissa hallinnanmuodoissa, mikä merkitsee keskitetysti määriteltyjen hyvinvointivaltiollisten hallintakäytäntöjen ja subjektiasemien kiihtyvää korvautumista yksilöllistyneillä toiminnan ohjaamisen käytännöillä ja yksilöiden aiempaa syvemmällä eettisellä subjektivoitumisella valintoja tekviksi ja elämäänsä määritteleviksi toimijoiksi (esim. Rose 1999, 164–166). Hallinnallinen valta toimii vaihtelevissa muodoissa yhteiskunnan eri alueilla tavalla, joka ei palaudu valtiokeskeiseen vallankäyttöön (Miller & Rose 2008, 10).

Edistynyt hallinta on olemukseltaan suorastaan hyperrefleksiivistä, eikä tämä itsetarkkailu rajoitu yksilöiden tietoperustaiseen itsehallintaan. Mitchell Dean (2010, 11, 223–227) puhuu ”hallinnan hallinnallistumisesta” viitatessaan julkishallinnon uusliberaaleihin muotoihin, joissa hallinnan eri toimijat ovat ottaneet omat hallintatoimensa arvioinnin ja kehittämisen kohteiksi. Tällainen refleksiivinen hallinta ilmentää hyvinvointivaltion toimija-asemien ja asiantuntijuuden muodonmuutoksia, tehokkuuden mittaamisen ja rationaalisuuden tavoittelun kiihtymistä, mikä ei Deanin mukaan niinkään merkitse sosiaalivaltion hallinnan loppua vaan muuntumista.

Vaikuttavuusarvioinnilla ja -tutkimuksella on keskeinen asema hallinnallistuneessa yhteiskunnassa. Marketta Rajavaaran mukaan vaikuttavuuden käsite ilmestyi myös Suomessa hyvin lyhyessä ajassa hyvinvointivaltion hallinnointiin ja tiedonmuodostukseen, ja sen ympärille muodostuneet käytännöt muovasivat yhteiskuntaa, yhteisöjä ja sääntelykäytäntöjä uudella tavalla (Rajavaara 2011, 14–17). Rajavaaran analyysin perusteella vaikuttavuustutkimus hallinnallisena tietomuotona on vahvistunut julkishallinnossa siinä määrin, että voidaan puhua jopa vaikuttavuushallinnasta perustavanlaatuisesti uutena yhteiskunnallisen hallinnan ja tietämisen tapana (mt.).

Kaiken kaikkiaan jälkifoucaut’laisen tulkintatavan vahvuus on tiedontuotannon ja tietomuotojen aseman huomioiminen osana toimijoiden itseohjautuvuuteen tukeutuvia hallinnallisia sommitelmia. Asiantuntijatieto ja tutkimus problematisoi, legitimoij ja myös tuottaa normatiivisia muotoiluja ihmisten elämän ohjaamisen välineiksi ja hallintavallan itseohjautumisen instrumenteiksi. Vaikuttavuustutkimuksen käsitteillä ja tietomuodoilla ohjataan ja perustellaan hallinnan käytäntöjä, jolloin hallinnan kentillä toimivat subjektit myös kamppailevat muokaten tulkintoja hyvinvointipoliittikan päämääristä ja vastuunjaoista tutkimustietoon nojaten (vrt. Autto 2012).

Erilaisen arviointitoimeliaisuuden vahvistuminen Suomessa 1990-luvulla liittyi vahvasti julkishallinnon ohjausrakenteiden hajauttamiseen. Kaiken kaikkiaan arviointipuheen ja -käytäntöjen paisumisen voidaan nähdä liittyneen hajautetun hyvinvointivaltion hallinnalliseen dynamiikkaan. Valtio ei enää ohjannut kuntien toimintaa tiukkarajaisin normeihin tai korvamerkityin budjetein vaan tieto-ohjaukseksi kutsutulla suostuttelulla,

jonka mekanismeja olivat 1990-luvulta alkaen vahvistunut ohjelmaohjaus ja toimien vaikutusten arviointietos. Organisaatiot ja toimijat, jotka aikaisemmin olivat sosiaalivaltion byrokraattisen ohjauksen alla, linjasivat aiempaa itsenäisemmin ratkaisuja yhteiskuntapoliittisiin pulmiin. Kun keskitetyn sosiaalivaltion ohjausmekanismit heikkenivät, myös velvollisuus tietää, laskea ja ohjata toimintaprosesseja hajautui erilaisille organisaatioille ja toimijoille. Arviointitoiminta on näin tulkittuna paikallisille toimijoille hajautettua itsetarkkailua, jolla toimintoja voidaan ohjata etäältä vailla keskusjohdon suoraa puuttumista. (Artikkeli IV, Warpenius 2006.)

3.2 ALKOHOLIHAITTOJEN HALLINNAN ANALYYSI

Hallinnan analyysin tarkastelu-ulottuvuuksia on sovellettu avaintermeinä eri tutkimuksissa, joissa on pyritty ymmärtämään erityisesti 1960-luvulta alkaneita alkoholisääntelyn historiallisia muunnoksia ja purkautumista Suomessa (Tigerstedt 2001; Kuusi 2003). Johtavana ajatuksena näissä tutkimuksissa on, että alkoholin saatavuuden vapautumisen ja markkinoiden avautumisen myötä Suomessa on muotoutunut liberaaleja hallinnan käytäntöjä, joiden tavoitteena on muovata itseohjautuvia ja itse itseään eettisesti hallitsevia toimijoita. Suomessa alkoholipolitiikan liberalisoimiskänteet ovat olleet jyrkkiä, ja niin vuoden 1968 alkoholilain uudistusten kuin vuoden 1995 EU-jäsenyyttä seuranneen valtion kokonaisvaltaisen alkoholimonopolin purkamisen jälkimainingeissa on luotu uusia hallinnan käytäntöjä alkoholihaittojen hillitsemiseksi (vrt. Tigerstedt 2001).

Suomalaisen alkoholipolitiikan lähihistoria kuvastaa osuvasti yleisempää hallintamentaliteetin muutosta ”hallinnosta hallintaan” tai ”hyvinvointivaltiollisesta hallinnasta liberalistiseen hallintaan”. Kun keskitetyn valtiovallan asema alkoholimarkkinoiden kontrollissa on kaventunut alkoholipoliittisten reformien myötä, on muodostunut uusia kansalaisten elämää ohjaavia hallinnallisia käytäntöjä niin yksilö- kuin yhteisötasoilla.

Yksi esimerkki alkoholihallinnan uusista muodoista on yksilötasoisten kliinisten terveysriskien tutkimuksen ja hallinnan vahvistuminen tilanteessa, jossa väestötason riskien ja alkoholin kokonaiskulutuksen rajoittamiskeinot ovat heikentyneet (Tigerstedt 1999b). Haitallista juomista hallitaan asettamalla alkoholin kulutukselle epidemiologisen tutkimuksen pohjalta yksilötasoisia riskirajoja. Taustalla on yleisempi tutkimustietoon tukeutuvan riskiajattelun sekä terveysriskien tunnistamiseen ja vähentämiseen perustuvien hallintakäytäntöjen vahvistuminen uudessa kansanterveysajattelussa (Dean 1999, 176–197; Petersen & Lupton 1996, 89–119). Kansanterveyttä edistävissä politiikkaohjelmissa alkoholinkäytön riskirajojen tarkkailu ei kuitenkaan ole ainoastaan yksilön vastuulla, vaan terveydenhuollon palvelujärjestelmää kannustetaan alkoholin liikakäytön

seulontaan ja tunnistamiseen sekä alkoholinkäyttäjien kohdennettuun neuvontaan (esim. WHO 2012).

Toinen esimerkki uudesta hallinnasta on yhteisötason ennaltaehkäisyn vahvistuminen Suomessa, mikä on tämän tutkimuksen aihe. Alkoholihaittoja ehkäisevien yhteisöprojektien arviointitutkimuksen vahvistuminen Suomessa (esim. Holmila 1997a; 1997b) 1990-luvulla kytkeytyi valtion keskitetyn ohjaus- ja suunnittelujärjestelmien purkuun ja on tässä mielessä osa yhteiskunnan hallinnallistumisprosessia ja paikallisten toimijoiden kytkemistä hyvinvointiuhkien hallintaan. Yhteisötason alkoholihaittojen ehkäisytoimet tarjoavat vaihtoehdon kulutusyhteiskunnan yksilöityneelle riskienhallinnalle ja korostavat, että lähiyhteisöllä ja yksilön käyttäytymistä ohjaavilla sosiaalisilla rakenteilla on vastuuta alkoholihaittojen ehkäisystä (Warpenius 2011).

Hallinnan analyysi tarjoaa joitain purevia tulkintoja yhteisöajattelun noususta hallinnallisena ilmiönä. Nikolas Rose (1999, 188–189) on nimittänyt edistyneen liberalismiin yhteisöpuhetta yhteisöjen ohjelmoinniksi, jossa yhteisöt ovat asiantuntijatiedon, totuusväitteiden ja määritelmien kohteita. Tätä ilmiötä hän kutsuu ”hallinnaksi yhteisöjen kautta”, jolloin ”yhteisöistä” tulee hallinnan poliittisten teknologioiden kohde ja kanava. Näin ”yhteisö” on asiantuntijatiedon määrittelemä hyödyllinen hallinnan sommitelma, joka ankkuroi myös muut kuin julkisen vallan toimijat sosiaali- ja terveysuhkien omaehtoisen hallinnan subjekteiksi. Tässä hyödynnetään erilaisia hallinnan käytäntöjä ja tietomuotoja. Samalla muodostuu ”yhteisöasiantuntijoita”, jotka mittaavat yhteisön toimintoja ja neuvovat yhteisön jäseniä ohjaamaan itse itseään.

Hallinnan analytiikan näkökulmasta yhteisöt eivät ole autenttisia ja alkuperäisiä sosiaalisia muodostelmia, vaan hallinnan teknologian tuotoksia, joita ulkopuoliset asiantuntijat määrittelevät, tutkivat ja tuottavat tietovaltakäytännöissä (Petersen & Lupton 1996, 162). Näin hallinnan analyysi ottaa kohteekseen ne muuttuvat käytännöt ja teknologiat, jotka tiedon avulla muovaavat yhteisöt hallinnan subjekteiksi. Uudessa kansanterveysajattelussa yhteisöpreventio näyttäytyy tapana siirtää hyvinvointivastuuta pois keskitetyltä ja jäykältä valtionhallinnolta notkeille, tehokkaille ja ihmistä lähellä oleville paikallisille yhteisöille. Nämä yhteisöosallistumiseen liitetyt myönteiset mielikuvat vetoavat nostalgiaan ja lupaavat korjata sen, mikä valtiobyrokratiassa ja paisuneessa keskushallinnossa on vikana. (Mt., 163–164.)

3.3 MORAALIHALLINTA: MORAALISÄÄTELYÄ HAJAUTETUSSA VALTIOSSA

Alkoholikontrollipolitiikassa sääntely on perinteisesti kohdistunut ennen kaikkea alkoholimarkkinoiden toimintaan, ei niinkään yksilökuluttajien suostutteluun tai ohjaamiseen asiantuntijatietoon nojaten. Mariana Valverde (1998, 12) totesi 2000-luvun kynnyksellä, että tuolloin tarjolla ollut foucault'lainen käsitteistö, kuten biovalta tai kurinpitovalta, ei riittänyt alkoholikontrollin ilmiöiden tutkimuksen analyysivälineistöksi. Hän tutki alkoholihallinnan toimia ja havaitsi, että ne kohdistuivat pikemminkin alkoholijuomia tarjoaviin liikeyrityksiin kuin juovien yksilöiden kurinalaistamiseen tai väestön elinvoiman maksimoimiseen. Alkoholia myyvien liikeyritysten valtiollinen hallinta puolestaan pohjaa lainsäädäntöön. Länsimaissa alkoholikontrollipolitiikka oli tiukimmillaan kieltolakiaikakausina.

Foucault'laisen hallinnan analyysin yksi keskeinen teoreettinen katvealue liittyy lainsäädännön riittämättömään huomiointiin hallinnan mekanismina ja myös laillisten oikeuksien sekä vapauden mahdollistajana (Hunt & Wickham 1994, 59–70). Monet tutkijat ovatkin tukeutuneet *moraalisäätelyn* teoriaan tulkitessaan alkoholikontrollin historiallisia muunnoksia (Yeomans 2014; Törrönen 2004; myös Anttila 2005). Moraalisäätelyliikkeiden arkkiyppinä voidaan pitää 1900-luvun alun raittiusmielistä kieltolakiiliikettä, joka pyrki muuttamaan yhteiskuntaa ja yhteiskunnallisia toimijoita lainsäädännön kautta (Hunt 1999, 12, 18).

Moraalisäätelyn teoriaa ovat kehittäneet muiden muassa Alan Hunt (1999), Chris Rojek (1992) ja Hannu Ruonavaara (1997). Hallinnan analyysin tavoin moraalisäätelyn teoria korostaa sitä, että itsen ja toisen käyttäytymisen säätely yhdistyvät toisiinsa ja ovat historiallisessa liikkeessä. Moraalisäätelyteorian ytimessä on ajatus moraalisesti hyvän ja oikeanlaisen toimijan ja toimijaidentiteetin tuottamisesta, mutta teoreetikot eivät aina ole olleet yksituumaisia siinä, millaiset keinot voidaan luokitella moraalisäätelyyn kuuluviksi. Ruonavaara (1997) on painottanut, että moraalisäätelylle tunnusomaiset keinot perustuvat nimenomaan suostutteluun, kasvatukseen ja valistukseen. Toiset taas ovat korostaneet lainsäädännön merkitystä: vaikka modernisoituvien yhteiskuntien moraalireformit pohjautuvat usein vapaaehtoistoimintaan, valtio on luonut välttämättömän lainsäädännöllisen ja poliittisen kehyksen moraaliliikkeiden toiminnalle (Rojek 1992, 357).

Moraalisäätelyteorian vahvuus liittyy ymmärrykseen siitä, miten mutkikkain ja vaihtelevin tavoin lakiin ja suostutteluun pohjautuvat tekniikat kutoutuvat yhteen itsesäätelyyn kykenevien toimijoiden yhteiskunnallisessa tuottamisessa. Philip Corriganin (1981) varhaisessa analyysissa moraalisäätely liitetään kansallisvaltion rakentamisen mentaliteettiin. Oleellista kuitenkin on, että säätelyn subjekteina toimivat sekä valtiolliset että ei-valtiolliset toimijat. Moraalisäätely voidaan hahmottaa sekä ulkoisesti

säätelevänä että sisäisesti konstruoivana (Corrigan & Sayers 1985) jatkuvana kiistana, jossa enemmän tai vähemmän pakottamalla kitketään vaarallisia identiteettejä pois ja kannustetaan toivottuja ja suotavia identifikaatiomuotoja. (Hunt 1999, 14–15.)

Esimerkiksi Pohjoismaiden keskitetty ja alkoholijuomien saatavuutta rajoittava alkoholikontrolli voidaan nähdä osana unelmaa paremmasta hyvinvointiyhteiskunnasta, jonka moraaliprojektiin kuului myös kunnan kansalaisten muovaaminen (Sulkunen ym. 2000, 11–13). Pohjoismaisen alkoholikontrollin taustalla oli vahva näkemys kansakunnasta ja kansalaisten osallistumisesta hyvän yhteiskunnan rakentamiseen ja ylläpitoon. Raittiusjärjestöiksi organisoituneella kansalaisyhteiskunnalla nähtiin olevan vahva asema juridisen sääntelyn legitimitietin ylläpitäjänä ja tuottajana. (Warpenius & Sutton 2000.)

Moraalisäätelylle on tyypillistä, että se tuottaa sosiaalisten ongelmien problematisoinnin kautta uusia sosiaalisesti vaarallisia toimijaluokkia (kuten nuoret jengiläiset tai huumekauppiat). Moraalisäätelyn teoriassa Hunt (1999, 7) erittelee moralisoivien diskurssien elementtejä, joita ovat moralisoidut subjektit, objektit, normatiivisen ulottuvuuden sisältämä tieto, toimenpiteiden joukko ja haitta, joka pyritään välttämään. Moraalisäätelyn keskeinen elementti on normatiivinen arviointi ilmiöstä: jokin käyttäytyminen on olemukseltaan pahaa, väärin tai moraalitonta. Juuri haitallisen ja väärän vahva yhdistäminen toisiinsa on avainasemassa: moraaliset määritelmät yhdistävät moraalisaatelyn subjektit ja objektit toimintakäytäntöihin tavalla, jolla pyritään välttämään yhteiskunnalle koituvaa laajempaa sosiaalista haittaa (mt., 8).

Alkoholikontrollin historiallisia käännteitä ja alkoholilain problematiikkaa on avattu moraalisaatelyn teorian näkökulmasta, jolloin analyyseissa korostuu kieltoihin tukeutuvan *säätelymentaliteetin jatkuvuus ja pitkät kehityskaaret* yhteiskunnan muutoksista ja vaihtelevista moraalipaniikeista huolimatta (Yeomans 2014, 14–15). Moraalisäätelyyn liittyvät puhetavat, symbolit ja käytännöt ilmentävät sitkeää jatkuvuutta yli ajan. Myös nykyiset moraalisaatelyprojektit kantavat näin ollen mukanaan menneisyyden perintöä, ja niissä on miltei vääjäämättä konservatiivinen ulottuvuus. (Hunt 1999, 9–11.)

Moraalisäätelyteoria antaa paljon painoa juuri lainsäädännön asemalle moraalisaatelyuudistusten toteuttamisessa. Yhteiskunnallisten uudistustavoitteiden kirjaamisella lainsäädäntöön voi olla myös symbolista arvoa. Jotkut moraalisaatelyn taktikat korostavat olemassa olevan lainsäädännön toimeenpanon merkitystä. Hunt (mt., 12) painottaakin moraalisaateliikkeen toiminnassa sitä, että ne eivät ainoastaan pyri vaikuttamaan lainsäädännön sisältöön vaan *lain toimeenpanoon liittyvään hallintoon ja käytäntöihin*. Tällöin jokin yhteiskunnan osaryhmä pyrkii vaikuttamaan vaaralliseksi tai uhkaavaksi luokitellun yhteiskuntaosan elämään ja toimintaan – luomaan sosiaalista painetta ja pakkoa vaarallisen ryhmän itsehallintaan, jotta kokonaisyhteiskunnan järjestys ja menestys olisi

turvattu. Siinä missä foucault'lainen analyysi korostaa itsen muodostamisen sisäistä etiikkaa, moraalisäätely muistuttaa moraalikoodien ehdottomasta ja jäykästä maailmasta, joka hakee oikeutuksensa paitsi tieteellisestä järjestyksestä myös kulttuurisista tavoista, manereista ja rituaaleista (vrt. mt., 15).

Moraalisäätelyteorian jatkokehittelyssä on korostettu säätelyn toimijoiden monimuotoisuutta: säätelytoimintaa harjoittavat myös monet toimijat, jotka kuuluvat kansalaisyhteiskuntaan (Ruonavaara 1998, 46). Silkasta valtiokeskeisestä poliittisesta sääntelystä moraalisäätelyn erottaa yhtäältä se, että siihen osallistuu laaja joukko muitakin kuin viranomaistoimijoita, ja toisaalta se, että säätely voi saada monia edustuksellisen tai kansallisen politiikkastrategian ohittavia muotoja: se voi ilmetä esimerkiksi uskonnon tai lääketieteellisen imperatiivin siivittämänä liikehdintänä (Hunt 1999, 17).

Vaikka raittiusliikkeen ajama alkoholimarkkinoiden toiminnan lakiperustainen täyskielto ei kestänyt myöhempää normatiivisen asenneilmapiirin liberalisoitumista ja kulutuskulttuurin nousua, joitain säikeitä kieltokulttuurista on kuitenkin periytynyt nykyaikaiseen alkoholisääntelyyn. Moraalisäätelyn teoria auttaa ymmärtämään alkoholisääntelyn pitkiä historiallisia kaaria ja kontrollimuotojen periytymistä nykypäivään. Yksi keskeinen moraalisäätelyn teema on historiallinen sitkeys: sääntelymentaliteetit tapaavat iskostua syvään toimijoiden ajatteluun. Esimerkiksi Paulette Kurzer (2001, 14–15) on pohdiskellut alkoholisääntelyyn liittyvää moraalipolitiikkaa EU-tasolla ja todennut, että ylikansallisten ”moraalinormien” muotoutumisessa ja leviämisessä on useita esteitä. Yksi merkittävä kynnys liittyy kansallisten säätelymoraliteettien kulttuuriseen sitkeyteen. Kansallinen virkamieseliitti omaksuu hyvin jähmeästi perinteistä poikkeavia tieto- ja moraalimuotoja, vaikka tutkimus- ja kokemustieto muista maista tarjoaisivat vaihtoehtoisia tapoja haittojen hallintaan.

Moraalisäätelyn teoria näyttäisi siis kiinnittävän huomiota säätelyn jatkuvuuteen siinä, missä hallinnan analyysi herkistyy hallinnan katkoksiensa ja muunnosten havaitsemiselle. Hallinnan analyttiset näkökulmat ovat korostaneet, että edistyneissä liberalistisissa yhteiskunnissa hallinnan taustateoksen painopiste on siirtynyt pois jäykästä ja ulkokohtaisesta moraalista yksilöiden eettiseen itseymmärrykseen toimintaa ohjaavana periaatteena. Esimerkiksi Rosen (1999, 178–179) ajattelussa yksilöllistyneet identiteettien ja poliittisen subjektuuden tuottamisen muodot kytkeytyvät myös eettiseen murrokseen: ”moraali” yhteisen hyvän nimissä ulkoapäin annettuina arvoina ja noudatettuina toimintakoodeina väistyy samalla kun aktiivinen yksilöiden omien elämäntapojensa muovaaminen oman mielihyvän ja itsen toteuttamisen saavuttamiseksi vahvistuu.

Hallinnallisten liberalisoivien käänteiden ja moraalisäätelyn jatkuvuuksien yhtäaikainen ymmärtäminen ei ole yksinkertainen tehtävä. Hallinnon analyttistä näkökulmaa mukaillen Hunt (1999, 3–4) asettaa tavoitteekseen tarkastella historiallista siirtymää instituutioiden lainsäädäntövaltaan

perustuvasta moraalisäätelystä uuteen tilanteeseen, jossa toimii monia erilaisia ohjausauktoriteetteja ja yksilöiltä edellytetään aiempaa suurempaa vastuunottoa ja valintojen kautta toteutuvaa itsen muokkaamista. Pohtiessaan säätelyn historiallisia muunnoksia Hunt (mt., 4–11, 16) käyttää käsitettä ”hallinta moraalisäätelyn kautta” ja toteaa, ettei hallinnan analytiikan ja moraalisäätelyn tulkintanäkökulmien välillä ole niin merkittävää ristiriitaa kuin äkkiseltään voisi ajatella. Tästä näkökulmasta moraalisääntely määrittyy hallintakäytäntönä: huomio kiinnittyy sosiaaliseen toimintaan, jolla ihmisten käyttäytymistä ohjataan (mt., 4).

Tämän havainnon pohjalta on mahdollista kehittää tulkintanäkökulmaa paikallisesti hajautuneen alkoholipoliittisen sääntelyn ymmärtämiseen: paikallisessa alkoholipolitiikassa lakiperustaiset hyvän ja pahan moraaliluokittelut ja paikallisten toimijoiden vapaa eettinen toiminta ja valinnat yhdistyvät hallintaeetokseksi, jota kutsun *moraalihallinnaksi*. Ymmärrän moraalihallinnan moraalisääntelyksi hajautetussa ja hallinnallistuneessa hyvinvointivaltiossa. Vaikka moraalihallinta operoi hallinnallistuneessa (uusliberaalissa) hyvinvointivaltiossa, jossa markkina-toimijoilla, elinkeinonharjoittajilla ja kuluttajilla on paljon vapausasteita, sen ulottuvuuksissa on moraalisääntelylle tyypillisiä rajoittavia ja keskitettyyn ohjausvaltaan tukeutuvia piirteitä.

Sekä hallinnan analyysin että moraalisäätelyn teorian keskiössä on ajatus itseään hallitsevan subjektin tuottamisesta ja käytännön valtasuhteista, joissa ihmiset vaikuttavat toisiinsa. Keinopainotukset ja toimintanormien perusta kuitenkin vaihtelevat moraalisäätelyn korostaessa lain asemaa: lainsäädäntö on hyvän ja pahan kategorioiden kirjaamisen symboli ja lain toimeenpano keskeinen käyttäytymisen ohjausmekanismi (esim. mt., 11–12). Hallinnan analyysi puolestaan painottaa asiantuntijatietoon ja hallinnon rationaaliin tekniikoihin pohjautuvia eettisen toimijuuden tuottamisen keinoja ja puhuu vahvasti muun muassa yhteisöjen osallistamisesta (Petersen & Lupton 1996, 172–173).

Hallinnan analyysia koskevassa teoreettisessa keskustelussa *hallintakäytännön* käsite on avaintermi, joka punoo hallinnallisen yhteiskunnallisen vallankäytön, suunnitelmalliset valtasuhteet ja tutkimustiedon hyödyntämisen ulottuvuudet yhteen (mm. Alhanen 2007, 102–161). Juuri hajautetut käytännöt voidaan nähdä hallinnan analyysia ja moraalisäätelyn teoriaa yhdistäväksi tekijäksi: ihmisten elämää ja identiteettejä ohjaavat hallintakäytännöt ovat keskeinen mekanismi, jolla vallankäyttö ja valtasuhteet limittyvät ihmisten arkitodellisuuteen molemmissa tulkintanäkökulmissa. Hallinnallinen valta on toimintaa ja toimijoiden keskinäisiä valtasuhteita, joita on jatkuvasti pidettävä yllä käytännöillä, jotta valtasuhteet säilyvät (mt., 125–127). Samaan tapaan moraalisäätelyn tulkintateoriassa esimerkiksi lainsäädännön toimeenpano ja valvonta ovat valtion yltäosalta paikalliselle tasolle hajautettuja, valtasuhteita ylläpitäviä ja vakiintuneita hallintakäytäntöjä, joissa toimijat subjektivoituvat vaikuttaakseen itseensä ja toisiinsa tiettyjen päämäärien toteutumiseksi.

Tässä työssä sovellettu moraalihallinnan termi luo siis siltä moraalisäätelyn ja hallinnan analyttisten näkökulmien välille tavalla, jonka avulla voi pureutua paikallisen alkoholipolitiikan ja alkoholimarkkinoiden kautta hallitsemisen problematiikkaan. Yhtäältä moraalihallintaa tulkintänäkökulmana luonnehtii analyttinen ymmärrys hallinnan hajautumisesta myös monen ei-valtiollisen tahon verkostotoiminnaksi, mutta toisaalta moraalihallinnassa ilmenee moraalisäätelyn piirteitä, joissa lainsäädännöllä ja sen valvontakäytännöllä on (edelleen) merkittävä asema. Moraalihallinnan tavoitteet, subjektikategoriat ja rajoitukset on kirjattu lakiin, eli ne ovat ehdottomia sääntöjä, jotka tukeutuvat hyvinkin perinteisestä sääntelyhistoriasta polveutuviin oikean ja väärän toiminnan ja toimijoiden moraaliluokitteluihin. Mutta lain toimeenpanon ja toteuttamisen hallinnallistunut valtio delegoi myös markkinoille ja paikallisille toimijoille, joista tulee moraalihallinnan subjekteja.

3.4 MORAALIHALLINTAA PAIKALLISTEN ALKOHOLIMARKKINOIDEN KAUTTA

Moraalihallinnan näkökulma avaa ymmärrystä paikalliseen alkoholipolitiikkaan ja hajaantuneeseen alkoholimarkkinoiden sääntelyyn, jota luonnehtivat yhtä aikaa lakiperusteiset moraliteetit ja markkinoiden toiminta-autonomian lisääntyminen. Suomalaisen alkoholisääntelyn lähihistoriasta ei voida puhua keskitetyn valtiollisen markkinoiden hallitsemisen alasajona: eurooppalaisten maiden alkoholipolitiikan tiukkuutta ja kattavuutta mittaavien politiikkaskaalojen valossa Suomi asettuu tiukimpien alkoholikontrollimaiden joukkoon muiden Pohjoismaiden (pl. Tanska) ja Ranskan kanssa (Karlsson 2014, 61). Samantyyppisiin tuloksiin päätyi kansainvälinen tutkijaryhmä, joka asetti edellä mainitut tiukan alkoholipolitiikan valtiot ja Ison-Britannian samaan ”laillisten aineiden hallintamalliin” (*regulation of legal substances*) vertaillaessaan Euroopan maiden politiikkoja (Ysa ym. 2014, 69–87). Tälle hallintamallille on tyypillistä alkoholipoliittisten rajoitusten yhdistäminen väestön hyvinvoinnin edistämistavoitteisiin kokonaisvaltaisilla ja rakenteellisilla toiminnoilla, jotka tukeutuvat tieteellisellä tutkimusnäytöllä perusteltuun sääntelyyn.

Vaikka alkoholin valtiomonopolin rajoja on asteittain ja osittain purettu ja yksityiset elinkeinotoimijat ovat saaneet enemmän vapauksia Suomessa, tilalle on muodostunut uudenlainen alkoholimarkkinoiden hajautetun valvonnan ja vallankäytön asetelma. Sosiaalivaltion täysmittaisten alkoholikontrollitehtävien ja laajan markkinavapauden välimuodoksi on muotoutunut hallinnallisten käytäntöjen kudoksia, joilla ohjataan ihmisten kulutusvalintoja ja rajataan kuluttajavapauden ehtoja alkoholimarkkinoiden välityksellä. Tätä hallinnan muotoa kutsun moraalihallinnaksi paikallisten alkoholimarkkinoiden kautta.

Ajatus hallinnasta markkinoiden kautta kumpuaa Stephen Bellin ja Andrew Hindmoorin (2009) analyysistä, jossa he kyseenalaistavat ajatuksen valtion hallintoaseman perustavanlaatuisesta hajaantumisesta ja painottavat, että hierarkkinen ylhäältä alaspäin hallitseminen on edelleen yleisin strategia monilla politiikan kentillä. Bell ja Hindmoor puhuvat muun muassa ”hallitsemisesta markkinoiden ja sopimusten kautta” (mt., 115–136). Tätä ajatusta kehitetään edelleen tässä tutkimuksessa, kun analysoidaan Suomen alkoholimarkkinoiden hajaantuneita moraalihallinnan käytäntöjä käyttäen tapauksena paikallista alkoholipolitiikkaa.

Kettil Bruun määritteli kerran alkoholipolitiikan seuraavasti: ”Alcohol policy is a question of relating money, morale and well-being to each other” (Bruun 1985, 10; viitattu: Tigerstedt 2001, 24). Moraalihallinta alkoholimarkkinoiden kautta tähtää juuri tähän alkoholipolitiikan ydinkysymyksen ratkaisuun paikallisten toimintakäytäntöjen tasolla. Alkoholipoliittisen sääntelyn perusta niin kansallisesti kuin paikallisestikin on ihmisten alkoholinkulutuksen vähentäminen ja ohjaaminen siten, että alkoholijuomien nauttimisesta aiheutuvia haittavaikutuksia voidaan minimoida. Koska alkoholijuomien kaupalliset jakelukanavat muodostavat sen sosiaalisen ja taloudellisen kudoksen, jonka kautta alkoholijuomat ovat kuluttajien saatavilla, alkoholijuomien myynnin valvonta on keino ohjata kuluttajien käyttäytymistä. Alkoholipoliittinen vastuu on siis hajaantunut yhä enemmän myös markkinatoimijoille, joilla on kaupallinen intressi hoitaa alkoholin tarjoilua ja vähittäismyyntiä vastuullisesti (ks. Kaukonen 1999, 82).

Kulutuskäyttäytymisen hallinnointi markkinoiden välityksellä ei sinänsä ole uusi ilmiö. Myös Alkon valtiollinen vähittäismyyntimonopolitoiminta pohjautui 1950-luvulle asti ajatukseen ostajien tarkkailusta ja tiukasta yksilöidystä myynnin valvonnasta (Kuusi 2003, 28–30). Kokonaisvaltaisen valtiomonopolin aikaista alkoholipolitiikkaa siivitti ajatus koko väestön, kansan ja sen juomatapojen hallinnasta osana universaalia sosiaalipolitiikkaa (ks. Tigerstedt 2001, 32–35). Vaikka rajoittavan alkoholipolitiikan tavoite oli kansalaissubjektin rakentaminen oman ruumiinsa ja elämänsä hallitsijaksi, alkoholikontrollipoliittisessa sääntelyssä yksilökuluttaja yhtä kaikki määrittyi markkinakontrollin kautta ulkoapäin tulevien kieltojen ja rajoitusten objektiksi.

Ennen Alkon laajamittaisen monopolin purkamista vuonna 1995 suomalaisessa keskitetyssä alkoholipolitiikassa yksityiset alkoholimarkkinat olivat ennen kaikkea sääntelyn kohde, jonka toimintaa tuli lainsäädännön keinoin rajoittaa kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja yksityisen voitontavoittelun rajoittamiseksi. Nämä olivat myös keskeisiä perusteluja valtion vähittäismyyntimonopolin puolesta. (Ks. Tigerstedt 2001, 23; Warsell 2005, 17.) Laajamittaisen alkoholimonopolin purkamisen jälkeen uusi julkishallinto ja liiketalouden opit asettivat myös yksityisten alkoholimarkkinoiden ja valtion suhteet uuteen valoon. Valtion ohjelmaohjauksessa alkoholielinkeinotoimijat näyttäytyivät *kumppaneina*, yhteistoimintatahona, jaettujen politiikkatavoitteiden saavuttamisessa (STM

2004a, 77). Tämä valtion kumppanuus elinkeinoelämän kanssa perustui alkoholijuomien vastuullisen myynnin, anniskelun ja markkinoinnin edistämiseen.

Oleellista ohjelmaohjauksessa oli muotoilu, jonka mukaan ”[l]ainsäädäntö ja valvonta asettavat kaikille minimitasen, mutta kumppanuuden tavoitteet ovat korkeammalla” (mt., 77). Käytännössä kumppanuus tähtäsi elinkeinotoimijoiden omavalvonnan tehostamiseen eli alkoholin vähittäismyyjien ja anniskelijoiden subjektivoitumiseen oman alkoholikauppansa vastuullisuuden valvontaan tilanteessa, jossa alkoholimarkkinoiden toimintaa rajoittavaa kontrollipolitiikkaa oli purettu ja viranomaisten valvontaresurssit olivat rajalliset.

Vastuullinen alkoholijuomien anniskelu ja myynti hajautettuna hallintatekniikkana ratkoo ristipaineita, joita syntyy yksityisten markkinoiden toimintavapauden ja alkoholihaittojen vähentämistavoitteiden välille. Esimerkiksi anniskelupaikkojen akuuttien alkoholihaittojen paikallinen sääntely tarjoaa kompromissipinnan paikallisten elinkeinonharjoittajien elinkeinovapauden ja yhteiskuntavastuun välille: alkoholijuomien anniskelun tulee noudattaa vastuullisuussääntöjä, mikä parhaimmillaan edistää paitsi hyvinvointitavoitteita myös yritysten tuottavuutta.

Alkoholihaittojen hallinta kokonaisvaltaisen alkoholimonopolin Alkon jälkeisessä suomalaisessa sääntelyjärjestelmässä on siis ymmärrettävissä moraalihallintana alkoholimarkkinoiden kautta. Moraalihallinnassa perinteiset kansalliset alkoholipoliittiset intressiristiriidat ja niiden yhteensovittaminen on hajautettu paikalliselle tasolle moraalihallinnan käytännöiksi. Tällöin alkoholinkulutusta ja alkoholihaittoja hallitaan mikrotason valvontakäytännöillä alkoholin myynti- ja anniskelutilanteissa ja niiden vastuullisuuden valvonnassa. Alkoholikauppiaiden vastuullisuuskäytännöt pyrkivät ohjaamaan yksilöiden elämää ja kulutuskäyttäytymistä siten, että ne palvelevat valtion intressissä olevia terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteita, kuten alaikäisten päihitteettömyyttä. Näin varjellaan niiden kuluttajien terveyttä ja hyvinvointia, joiden ei katsota täyttävän autonomisen suvereenin kuluttajan kriteerejä. (Ks. artikkeli V, Warpenius 2015.)

Vastuullisessa myynnissä ja anniskelussa myyjät subjektivoituvat omien myyntikäytäntöjensä eettisyyttä valvoviksi toimijoiksi, joilla on valtaa määritellä asiakkaan kuluttajavapauksien rajat myyntitilanteessa. Viimekätinen vastuu anniskelun ja myynnin turvarajojen noudattamisesta ei ole kuluttavalla yksilöllä itsellään vaan ympäristöllä: alkoholijuomien myyntiä valvovilla paikallisilla markkinoilla ja juomisen normeja vaalivalla lähiyhteisöllä.

Yhteisön sosiaalinen kontrolli ja lainsäädännön valvonta on usein nähty toisiaan poissulkeviksi ja jopa vastakkaisiksi hallintatavoiksi. Rose (1999, 183) kuvaa esimerkiksi kommunitarististen yhteisöoppien nojautuvan ajatukseen, jonka mukaan moraalinen järjestys ei tukeudu portinvartijoiden valvomiin lakeihin, vaan kaikkien yhteisön jäsenten jakamaan moraaliseen

koodistoon, joka ilmenee jokapäiväisissä rituaaleissa. Moraalihallinnan tulkintänäkökulma sovittaa yhteen ristiriitoja, joita on nähty liittyvän yhteisön omaehtoisten moraalikoodistojen ja ulkoapäin asetettujen lainsäännösten välisiin jännitteisiin. Moraalihallinnan ytimenä voidaan pitää lain säädösten normalisoimista paikallisiksi käytännöiksi ja valvontarituaaleiksi, joiden taustalla olevan moraalikoodiston toimijat ovat sisäistäneet. Alkoholihaittojen moraalihallinta alkoholimarkkinoiden kautta normalistaa alkoholijuomien myymistä koskevan lainvalvonnan elinkeinotoimijoiden jakamaksi moraalikoodiksi, jolloin alkoholikaupan vastuulliset anniskelu- ja myyntikäytännöt muovautuvat luonteviksi ja hyväksyttäviksi toimiksi alkoholimarkkinoiden päivittäisessä toiminnassa.

Paikallisessa alkoholipolitiikassa on siis kyse alkoholimarkkinoiden sääntelyn historiallisesti pitkien kaarien liberalistisesta jatkumosta eli alkoholinkäyttöön liittyvien haittojen moraalihallinnasta paikallisten alkoholimarkkinoiden kautta. Moraalihallinta alkoholimarkkinoiden kautta on monipolvinen elintapojen ohjausstrategia, jossa valtiolta ohjaa yksilöiden kulutuskäyttäytymistä etäältä markkinoiden myyntikäytäntöjen välityksellä. Viranomaiset eivät sääntele suoraan yksilöiden vaaralliseksi luokiteltua käyttäytymistä vaan välillisesti alkoholijuomia tarjoavien markkinoiden kautta ja saatavuuden sääntelyn avulla.

Pakka-toimintamallin tyypisessä hallinnallisessa käytäntöjen kudelmassa anniskelupaikoissa tapahtuva juomisen kontrolli ei kuitenkaan ole ainoastaan elinkeinon omavalvonnan ja itsesääntelyn varassa, vaan hallinnalliseen sääntelyyn osallistuu joukko paikallisia sosiaalisia toimijoita ja ulkopuolisia asiantuntijoita, mihin ilmiöön pureudutaan tämän työn empiirissä analyyseissä. Vaikuttavuustutkimuksella ja tieteellisellä tutkimusnäytöllä on oma taktinen tehtävänsä alkoholimarkkinoiden kautta tapahtuvassa hallinnassa. Paikallisen alkoholipoliittisen toiminnan vaikuttavuusarviointi hahmottuu hallinnan tietomuudoksi, joka mittaa markkinoiden vastuullisuuskäytäntöjen toteutumista ja näin myötävaikuttaa ihmisten elintapojen markkinaperustaiseen ohjaamiseen. Moraalihallinnan käytännöillä hallinnallistuneet subjektit pyrkivät ohjaamaan käyttäytymistään ja vaikuttamaan toisiinsa – vaikuttavuustutkimus puolestaan on moraalihallinnan itserefleksiivinen tekniikka, jonka avulla käytäntöjen vaikutuksia voidaan seurata, mitata ja ohjata tehokkaampaan suuntaan toivottujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

4 TUTKIMUSASETELMA JA -AINEISTOT

Tämän tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan yhteiskunnallisen hallinnallisen vallankäytön muunnokset ovat moniaineksisia. Niinpä kysymystä vallankäytön kulloisestakin ”koostumuksesta” on mielekästä lähestyä empiirisenä kysymyksenä. Koska hajautuneen hallinnan tekniikoiden ja tietomuotojen soveltaminen on jatkuvaa liikkeelläoloa, hallinnan subjektien soveltamat käytännöt muovaavat vaikeasti ennakoitavia ja jopa paradoksaalisia asetelmia yhteiskuntapoliittisen toiminnan kentillä. Näitä paradokseja analysoin Paikallinen alkoholipolitiikka -hankkeen ja kvasikokeellisen alkoholin ostokoekenttätutkimuksen valossa. Tutkimusasetelma ja aineistot jakautuvat empiiriseen vaikuttavuustutkimukseen (ks. luvut 4.1–4.3) ja vaikuttavuustutkimuksen metodi- ja hallintakriittiseen tulkintaan (ks. luku 4.4).

4.1 VAIKUTTAVUUSTUTKIMUSASETELMA: KONTROLLOITU KVASIKOE ENNEN JA JÄLKEEN INTERVENTION

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa (artikkelit I–III) raportoidaan anniskelupaikkoihin kohdistuneiden Pakka-toimien vaikuttavuustutkimuksen tulokset¹. Tutkimusasetelma oli kvasikokeellinen kontrolloitu kenttäkoe, jossa tehtiin koeostoja anniskelupaikkoihin ennen interventioita ja niiden jälkeen ja jossa yhdistettiin aineistoja menetelmätriangulaation periaatteella. Tavoitteena oli mitata paikallisten alkoholihaittojen ehkäisytoimien vaikutusta anniskelupaikkojen vastuullisuuskäytäntöihin ja edelleen alkoholihaittoihin anniskelupaikoissa. Vaikuttavuustutkimuksessa selvitettiin, voidaanko paikallisella toimenpidekokonaisuudella vähentää päihtyneille anniskelua ja lisätä anniskelupaikkojen turvallisuutta, ja seurattiin, miten nämä toimet vaikuttavat anniskelupaikkojen alkoholiehtoihin humalahaittoihin eli pahoinpitelyrikollisuuteen.

Tutkimusasetelmaa rakennettaessa noudatettiin klassisen koeasetelman periaatteita. Donald Campbell ja Julian Stanley (1963) sekä Thomas Cook ja Campbell (1979) ovat määritelleet kvasikokeellisten tutkimusasetelmien ehtoja ja kriteerejä laajalti tunnetuissa teksteissään. Prototyypissä koeasetelmassa kontrolli- ja interventoryhmät muodostetaan siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin toisiaan eli mitattavien tulosten kannalta oleelliset taustamuuttajat vakiodaan. Lähtötasomittaukset tehdään molemmissa ryhmissä ennen ja jälkeen tutkittavan intervention, joka

¹ Artikkelit I ja II pohjautuvat suomenkielisiin artikkeleihin Warpenius 2005b ja Warpenius ym. 2008.

toteutetaan ainoastaan interventioryhmässä, ja vaikuttavuustuloksia tarkastellaan vertaamalla ryhmien mittaustulosten mahdollisia muutoksia toisiinsa.

Vaikka satunnaistettua kontrolloitua koetta pidetään interventioiden vaikuttavuuden tutkimuksessa yleisesti ylivertaisena tutkimusasetelmana, se ei esimerkiksi WHO:n työryhmän (1998) linjausten perusteella monestikaan sovellu yhteisötasoisien kompleksisen toiminnan vaikuttavuuden arviointiin (Midford & Shakeshaft 2017). Tätä on perusteltu muun muassa käytännön syillä: tutkimusasetelmat ovat kalliita, seuranta kestää pitkän aikaa eikä ohjelmia yhteisötasolla toteuteta standardoidulla tavalla, joten tulosten yleistettävyyks on epävarmaa. Niinpä kvasikokeita on pidetty vaihtoehtona satunnaistetuille kontrolloiduille kokeille yhteisötason interventio-tutkimuksissa (mt.).

Anniskelupaikkoihin kohdistunut kvasikokeellinen tutkimus oli osa laajempaa Pakka-hanketta, johon valittiin kaksi toimintapaikkakuntaa, Jyväskylä ja Hämeenlinna, ja näitä vastaavat kontrollipaikkakunnat. Stakesin tutkimuseettinen toimikunta hyväksyi tutkimussuunnitelman. Tutkimusaineistoja kerättiin vuosina 2000–2007 eli ennen ja jälkeen tutkittavien paikallisten toimien. (Holmila ym. 2009.) Anniskelupaikkojen kontrolloitu ennen ja jälkeen intervention -tutkimus tehtiin koko laajuudessaan ainoastaan Jyväskylässä, mutta myös Hämeenlinnassa toteutettiin ja seurattiin Pakka-toimia anniskelupaikoissa (ks. Warpenius ym. 2008, 143).

Kvasikokeelliselle tutkimukselle tyypilliseen tapaan Pakka-tutkimuspaikkakunta ei valittu sattumanvaraisesti (artikkeli V, Warpenius 2015). Tutkimusta varten kartoitettiin väestöpohjaltaan ja elinkeinorakenteeltaan riittävän isoja seutukuntaliittymiä, joilla oli toiminnallisia ja taloudellisia valmiuksia toteuttaa paikallinen alkoholipoliittinen toimenpidekokonaisuus. Kummallakin valitulla toimintapaikkakunnalla, Jyväskylällä ja Hämeenlinnalla, oli olemassa paikalliseen alkoholijuomien saatavuuden sääntelyyn soveltuvia toimijarakenteita ja/tai työryhmiä. Kummankin kaupungin ympärillä oli vahva seuturakenne, ja seutujen väestömäärä soveltui tilastolliseen tarkasteluun (Jyväskylä 140 000 asukasta ja Hämeenlinna noin 87 000). Kaupungit myös sitoutuivat omalta osaltaan resursoimaan toimenpiteiden toteutusta, joten paikallinen poliittinen johto ja virkamiehet olivat sitoutuneet hankkeeseen. (Ks. Holmila ym. 2009.)

Kaksi kontrollipaikkakuntaa valittiin tilastojen ja toimenpide-dokumenttien pohjalta vastaamaan toimintapaikkakuntien väestöpohjaa ja alkoholielinkeinorakenteita. Kontrollipaikkakunta ei julkistettu, eivätkä niiden asukkaat, viranomaiset tai paikkakunnilla työskentelevät alkoholielinkeinon edustajat lähtökohtaisesti tienneet olevansa mukana tutkimuksessa. Toimintapaikkakunnalla kehitettiin Pakka-toimintamallia Stakesin toimijoiden tukemana. Kontrollipaikkakunnalla Pakka-toimintamallia ei tietoisesti edistetty. Toimintapaikkakunnat saivat

hankkeen toteuttamiseen ulkopuolista rahoitusta sosiaali- ja terveysministeriön terveyden edistämisen määrärahasta. Lisäksi Pakka-hankkeessa paikallisilla toimilla oli alusta asti vahva kansallinen tuki, sillä hanke oli osa STM:n koordinoimaa Alkoholiohjelmää. (Holmila ym. 2009.)

Tutkimuspaikkakuntia ei näin ollen ollut satunnaistettu, vaan toimenpidepaikkakunnilla oli monin tavoin optimaaliset valmiudet toteuttaa paikallisia sääntelytoimia. Esimerkiksi Mikko Forss ja Ohto Kanninen (2014, 21) ovat korostaneet, että kvasikokeellisessa tutkimuksessa ei voida rakentaa aitoa satunnaistettua vertailuasetelmaa, mutta selittävät muuttujat, tässä tapauksessa Pakka-hankkeen toimet, ovat kuitenkin muokattavissa olevia tekijöitä (artikkeli V, Warpenius 2015). Koeasetelmassa oli tärkeää varmistaa, että paikalliset toimijat todellakin toteuttivat koeasetelmassa tutkittavia interventioita eivätkä esimerkiksi suunnanneet työtään väestöviestintään tai riskiryhmien seulontaan terveydenhuollossa. Tästä syystä tutkijat, kehittäjät ja kansallinen asiantuntijaryhmä osallistuivat aktiivisesti toimintaprosessin suunnitteluun ja ohjaamiseen. (Holmila & Warpenius 2007.)

4.2 MENETELMÄTRIANGULAATIO VAIKUTTAVUUSTUTKIMUKSESSA: PROSESSI- JA TULOSANALYYSI

Tämän tutkimuksen asetelmassa on tukeuduttu menetelmätriangulaation periaatteeseen yhdistämällä prosessi- ja tulosanalyysin aineistoja ja menetelmiä. Pelkistettynä menetelmätriangulaatiolla tarkoitetaan erilaisten aineistojen ja menetelmien käyttöä samassa tutkimuksessa paremman kokonaiskuvan saamiseksi tutkittavasta ilmiöstä. Eri aineistojen yhdistelemisellä tai vertailevalla tarkastelulla haetaan tukea tulosten tulkintaan. Samalla on mahdollista testata, tukevatko eri aineistoista saadut havainnot toisiaan ja edelleen tutkimuksen kokonaistuloksia. (Eskola & Suoranta 2005, 69–70; Silverman 2014, 456.)

Päihdetutkimuksessa eri tutkimusmenetelmiä yhdistelevää ”mixed methods”-lähestymistapaa on sovellettu myös paikallisten ehkäisyprojektien vaikuttavuustutkimuksissa (Rossow & Baklien 2011). Yhteisötasoisten ehkäisyprojektien tutkimuskohteena on useita eri toimijoita ja toimenpiteitä yhdistävä kokonaisuus eli usean komponentin kompleksinen toimintamalli, jota toimeenpannaan erityisten kulttuuristen edellytysten vallitessa (Holder 2000; Holder & Reynolds 1998). Monipuolisen toimintakokonaisuuden tutkimus edellyttää monien metodien yhdistämistä ja myös toiminnan prosessia mittaavaa ja kuvailevaa lähestymistapaa (Campbell ym. 2000; Oakley ym. 2006).

Toimenpidekokonaisuuksia arvioivissa tutkimushankkeissa vaikutuksia mittaava tulosarviointi on usein yhdistetty prosessiarviointiin (mm. Holmila 1997d; Rossow ym. 2011; Strange ym. 2006). Tulosarviointi mittaa

kvantitatiivisesti toimenpiteiden vaikuttavuutta kokeenomaisessa seuranta-asetelmassa, kun taas prosessiarviointi tarkastelee toimenpiteiden toteuttamista. Prosessiarviointi vastaa eri tavoin kysymyksiin siitä, millaisin toimin arvioitaviin lopputuloksiin päädyttiin ja mitkä ovat toimenpiteiden toteuttamisen sosiaaliset ja kulttuuriset ehdot ja edellytykset. Tulos- ja prosessiarviointia yhdistelevissä tutkimusasetelmissa selvitetään myös tutkittavan toiminnan eri ulottuvuuksia ja toimenpiteiden toteuttamisastetta niin ikään usein määrällisesti. Myös suomalaisessa päihdetutkimuksessa on esimerkkejä eri tutkimuslähestymistapoja yhdistelevästä paikallistoiminnan tutkimusotteesta (Holmila 1997a ja 1997b).

Toimintaprosessin määrällinen analyysi on tärkeää, kun tahdotaan selvittää, mitkä toimet voivat johtaa mitattaviin tuloksiin ja vaikutuksiin. Analyttinen tieto toimintaympäristöstä, jossa tutkittava interventio toteutetaan, on myös oleellista. Monet paikallishankkeiden arviointitutkimukset ovatkin keskittyneet nimenomaan toiminnan prosessin ja kontekstin kuvaamiseen (ks. Casswell 2000; Graham & Chandler-Coutts 2000). Nämä arviointitutkimukset asettavat tavoitteekseen toimenpiteiden ”mustan laatikon” ja kontekstitekijöiden avaamisen.

Kokonaiskuvan luomiseksi myös kokeellista vaikuttavuustutkimusasetelmaa voidaan täydentää erilaisilla aineistoilla ja menetelmillä, joiden nojalla kontekstitekijöitä ja myös toiminnan sisäistä mieltä avataan. Vaikka tarkkoja kausaalisuhteita erilaisten paikallisten toimenpiteiden ja tulosuuttajien välillä on vaikea todentaa, toimintaprosessin määrällinen ja myös laadullinen tarkastelu tukee kokonaisarvioinnin tekemistä, jossa kvantitatiiviset ja myös kvalitatiiviset aineistot tukevat toisiaan. Erilaisin aineistoin voidaan lisäksi tehdä ymmärrettäväksi sitä, mitkä tekijät selittävät toimenpiteiden toteuttamistehokkuutta eli tukevat tai heikentävät toimien implementaatiota. (Holmila & Warpenius 2007; Rossow & Baklien 2011.)

Paikallishankkeiden tutkimusasetelmissa sovellettu menetelmätriangulaatio voidaan myös kyseenalaistaa. Menetelmäkirjallisuudessa esitetyt kriittiset huomiot kohdistuvat yhdisteltävien menetelmien tai aineistojen taustateoretisointien, toimintakontekstien tai ihmiskuvien yhteismitattomuuteen (Eskola & Suoranta 2005, 71; Silverman 2014, 92–93). Menetelmiä ei voi yhdistellä mielivaltaisesti, koska niillä on toisistaan poikkeavia lähtöoletuksia. Yhdistelemällä episteemisiltä sidoksiltaan erilaisia ja yhteismitattomia aineistoja voidaan tulla antaneeksi tuloksille tutkimuksen lähtöoletuksia tukeva merkitys.

Tässä tutkimuksessa yhdistetään aineistoja ja menetelmiä toisiaan täydentävällä tavalla, jotta voitaisiin muodostaa kokonaiskuva anniskelupaikkoihin kohdentuneiden Pakka-toimenpiteiden vaikutuksista ja toteuttamisprosessista. Prosessi- ja tulosaineistoja yhdistelevä menetelmätriangulaatio pureutuu tällöin kausaalisien päättelyketjun lenkkeihin erilaisin aineistoin. Pakka-toimenpiteillä pyrittiin tehostamaan anniskelupaikkojen omavalvontaa, minkä puolestaan oletettiin vähentävän alkoholiehtoisia humalahaittoja. Kvasikokeen tarkoituksena oli testata tämän

päätelyketjun paikkansapitävyyttä. Seuraavaksi kuvataan, miten tämän tutkimuksen kvasikokeellisessa asetelmassa yhdisteltiin aineistoja ja täydennettiin vaikuttavuustutkimuksen tilastollista analyysia paikallisen toimintaympäristön ja prosessitoimien kuvauksella. Tarkasteltavat muuttujat ja aineistot jakautuvat kolmeen ryhmään, jotka on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Anniskelupaikkoihin kohdistuneiden toimenpiteiden kvasikokeellisen vaikuttavuustutkimusasetelman aineistot

Prosessiarviointi:	Toiminnan organisaation kuvaus ja toimien määrällinen tarkastelu
Interventioiden dokumentointi	Pakka-koordinaattorien päiväkirjat, muistiinpanot tapahtumista ja projektiarkistot: työryhmät, kampanjat, mediatyö, yhteisövaikuttaminen ja vastuullisen anniskelun koulutuksiin osallistuminen toimintavuosina 2004–2007 Alkoholilupaviranomaisten valvontarekisterit: viranomaisvalvonnan ja sanktioiden muutokset anniskelupaikoissa vuosina 2000–2007
Välittävä tulosmuuttuja:	Anniskelupaikkojen vastuukäytäntöjen muutokset
Ostokoe	Ostokoe: näyttelijän avustamat ostokokeet, joilla testattiin humalaisille anniskelua ennen ja jälkeen interventioiden Lähtötasomittaus tehtiin 2004 ja seurantamittaus 2006
Tulosarviointi:	Alkoholiehtoisten haittojen muutokset
Haittaindikaattorien seuranta	Poliisirekisterit: poliisin tietoon tullut pahoinpitelyrikollisuus anniskelupaikoissa ja koko tutkimuspaikkakunnilla vuosina 2000–2007

Prosessiarviointi: Paikallisia toimintakäytäntöjä selvitettiin prosessi-arvioinnilla: miten paikalliset alkoholihaittoja ehkäisevät toimenpiteet muuttuivat tutkimusjakson aikana; mitä toimia paikallisesti tehtiin ja kuinka paljon niitä oli lähtötaso- ja seurantamittausten välissä? Tämän prosessiaineiston analyysin kautta haettiin vastausta kysymykseen siitä, mitkä rakenteelliset tekijät ja toimenpiteet voivat vaikuttaa paikallisten alkoholimarkkinoiden vastuullisuuskäytäntöjen tehostumiseen ja edelleen alkoholiehtoisten akuuttien haittojen esiintyvyyteen. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008.) Prosessiarviointi tähtäsi toimenpiteiden intensiteetin kartoittamiseen interventioiden mahdollisen vaikuttavuuden arvioimiseksi (ks. Holmila & Warpenius 2007; Holmila ym. 2007).

Toimintavuosien aikana Jyväskylässä ja Hämeenlinnassa Pakka-hankkeen koordinaattorit ja paikalliset työryhmät toteuttivat paikallisiin alkoholimarkkinoihin kohdistuvia interventiota. Prosessiarvioinnilla selvitettiin myös kontrollipaikkakuntien toimintaa. Tarkoitus oli, että kontrollipaikkakunnilla ei tehdä vastaavia kehittämistoimenpiteitä anniskelupaikkojen omavalvonnan tehostamiseksi. Toimien ja mahdollisten vaikutusten välisten kausaalisten suhteiden selvittämiseksi kaikkien tutkimuspaikkakuntien toimet dokumentoitiin rekistereiden, haastatteluiden ja prosessiseurannan avulla.

Toimenpidekokonaisuus dokumentoitiin keräämällä aineistoja toimien toteuttamisprosessista ja toteutuneiden toimien määrästä ja kattavuudesta. Aineistoja olivat lääninhallinnon viranomaisten alkoholivalvontarekisterit ja systemaattisesti kerätyt paikalliset dokumentit tapahtumista, paikallisen toimintaorganisaation rakentamisesta sekä anniskelupaikkojen henkilöstön osallistumisesta koulutuksiin. Näin selvitettiin, mitä paikallisia toimenpiteitä oli tehty ja missä määrin. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008.)

Välittävä tulomuuttuja: Anniskelupaikkoihin kohdistuneen kvasikokeen keskeisin empiirinen aineisto olivat tarjoilijoiden anniskelukäytäntöjä mitanneet ostokokeet, joilla testattiin anniskelupaikkojen vastuullisuuskäytäntöjä eli humalaisille asiakkaille myynnistä kieltäytymistä (artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli II, Warpenius ym. 2010). Tarjoilijoiden käyttäytymistä mitanneet näyttelijän avustamat ostokokeet voidaan määritellä ns. välittäväksi tulomuuttujaksi (*intermediate outcome*) Pakka-toimenpiteiden ja akuuttien humalahaittojen esiintyvyyden välillä. Ostokokeilla mitattiin Pakka-toimenpiteiden vaikutuksia tarjoilijoiden käyttäytymiseen Jyväskylän toimintapaikkakunnalla. Ostokoeasetelma ja kenttätö on kuvattu tarkemmin seuraavassa luvussa 4.3.

Ostokokeen tulokset kertovat toimien vaikutuksesta alkoholijuomien saatavuuden tilannekohtaiseen rajoittamiseen, mikä edelleen voi vaikuttaa varsinaisiin tulomuuttujiin eli alkoholihaittoihin. Välittävät muuttujat auttavat muodostamaan kausaalisia ketjuja toimenpiteiden ja väestövaikutusten välille ja avaamaan tekijöitä, jotka mahdollisesti selittävät varsinaisissa tulosmittareissa tapahtuneita muutoksia. (Vrt. Holmila & Warpenius 2007.)

Tulosarviointi: Humalahaittojen tulostittarina käytettiin poliisin tietoon tulleiden pahoinpitelyrikosten määriä. Poliisirekistereistä kerätyillä tiedoilla seurattiin pahoinpitelytapausten määrän kehitystä toiminta- ja kontrollipaikkakuntien anniskelupaikoissa vuositasona. Koko paikkakunnan pahoinpitelytapausten määrät suhteutettiin väestön määrään, ja anniskelulupaikoissa tapahtuneiden pahoinpitelyiden määrät suhteutettiin A-lupaipaikkojen määrään, jotta tuloksia voitiin vertailla eri paikkakuntien välillä. (Artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008.)

4.3 OSTOKOE INTERVENTIOIDEN VAIKUTTAVUUDEN MITTARINA JA SOSIOLOGISENA INTERVENTIONA

Kvasikokeellisessa asetelmassa ostokokeet olivat keskeinen menetelmä, jolla mitattiin tutkittavien toimenpiteiden vaikutuksia paikallisten alkoholimarkkinoiden vastuullisuuskäytäntöihin. Näyttelijöiden avustamia ostokokeita on hyödynnetty useissa tutkimuksissa, joissa on selvitetty ravintoloiden anniskelukäytäntöjä (mm. Andréasson ym. 2000; Gliksman ym. 1993; Rydon ym. 1996; Wallin, Gripenberg & Andréasson 2002; Wallin & Gripenberg 2005). Ostokokeissa päihtynyttä esittävät testihenkilöt yrittävät ostaa alkoholijuomia ja näin testataan, noudattavatko anniskelupaikat päihtyneille myynnin kieltä.

Kansainvälisessä tutkimuksessa ostokoeasetelmat vaihtelevat suuresti, mikä tekee tutkimustulosten vertailun hankalaksi. Esimerkiksi ruotsalaisessa STAD-projektissa kuusi näyttelijää, sekä naisia että miehiä, kiersi noin sata ravintolaa. Ostokoenäytelmässä humalaisen koeostajan seurassa oli aina selvän ystävän roolia esittänyt näyttelijä. Tutkimuksessa kieltoprosentit nousivat lähtötason viidestä prosentista jälkimittauksen 47 prosenttiin (Wallin, Gripenberg & Andréasson 2002). Vastaavassa norjalaisessa tutkimuksessa näyttelijät improvisoivat tutkimustilanteissa, minkä seurauksena tulokset eivät olleet systemaattisia ja kieltoprosentit jäivät hyvin pieniksi (Baklien 2007).

Anniskelupaikkojen vastuullisen anniskelun tutkimuksessa voi käyttää myös useita muita tulosmuuttujia (vrt. Saltz 1997) ja menetelmiä: ravintolahenkilökunnalle, -yrittäjille ja -asiakkaille suunnattuja kyselyitä ja haastatteluita, etnografista havainnointia ravintoloissa ja systemaattisia havainnointilomakkeita. Näyttelijän avustaman ostokokeen etuna on, että se tuottaa tietoa tarjoilijoiden toimintatavoista aidoissa myyntitilanteissa.

Suomessa näyttelijän avustamia ostokoetutkimuksia anniskelupaikoissa ei ole ennen tätä tutkimusta tehty – eikä tämän tutkimuksen jälkeen raportoitu. Ostokokeella tutkittiin paikallisten anniskelukäytäntöjen vastuullisuutta ja toimenpiteiden vaikutuksia siihen, anniskelevatko tarjoilijat humalaisille Pakka-toimintapaikkakunnalla ja vastaavalla kontrollipaikkakunnalla. Anniskeluostokokeet tehtiin ennen ja jälkeen intervention Jyväskylän Pakka-toimintapaikkakunnalla, koska siellä toimenpiteet painottuivat nimenomaan anniskelupaikkoihin. (Artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli II, Warpenius ym. 2010; myös Warpenius 2005b; Warpenius ym. 2008.)

Lähtötasomittaus tehtiin vuonna 2004 eli juuri ennen anniskelupaikkoihin kohdentuneiden toimien käynnistämistä ja seurantamittaus vuonna 2006, jolloin Pakka-hanke oli jatkunut toimintapaikkakunnalla kaiken kaikkiaan kaksi vuotta. Ostokokeen tarkoituksena oli testata Pakka-hankkeen interventiokokonaisuuden vaikutuksia anniskeluun humalaisille asiakkaille: Miten usein humalaisille asiakkaille anniskeltiin ravintoloissa? Kiristyivätkö anniskelukäytännöt

Pakka-toimintapaikkakunnalla verrattuna kontrollipaikkakuntaan? (Artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli II, Warpenius ym. 2010; myös Warpenius 2005b; Warpenius ym. 2008.)

Anniskeluostokoetutkimuksen aineistonkeruu toteutettiin luonnollisen kenttäkokeen kaltaisessa asetelmassa. Esimerkiksi Glenn Harrison ja John List (2004) ovat tarkastelleet kenttäkokeen eri tyyppisiä ja linjanneet luonnollisen kenttäkokeen ominaisuuksia (ks. Forss & Kanninen 2014, 23). Luonnollisessa kenttäkokeessa tutkimuskohteet ovat samassa ympäristössä, jossa he tavallisesti toimittavat tehtäviään, eivätkä he ole tietoisia siitä, että he ovat mukana kokeessa (artikkeli V, Warpenius 2015). Ostokokeissa mukana olleet anniskelupaikat eivät etukäteen tienneet osallistuvansa tutkimukseen, eikä tutkimuksen aineistonkeruuta paljastettu kauppiaille, ravintoloitsijoille tai muille asiakkaille kenttätöön kuluessa.

Tutkimusaineistot kerättiin osallistuvalla piilohavainnoinnilla näyttelijän avustamissa ostokokeissa. Etnografisessa piilohavainnoinnissa tutkijat ja/tai tutkimusavustajat toimivat peiteroolissa kerätessään aineistoa kenttätöössä (mm. Grönfors 1985, 102–105; Kuula 2006, 165–168). Tutkimusmenetelmänä oli näkymätön teatteri, jossa selvästi päihtynyttä esittänyt miesnäyttelijä yritti ostaa tuopin olutta baaritiskiltä. Näkymättömässä teatterissa näyttelijä osallistuu tosielämän tilanteisiin, mutta muut asianosaiset eivät tiedä, että kyseessä on esitys (Boal 1992). (Artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli V, Warpenius 2015.) Näkymätön teatteri tutkimuksen menetelmänä on sosiaaliseen tilanteeseen viety teatteriesitys, joka kirvoittaa tutkimuskysymyksen kannalta oleellisia vuorovaikutusprosesseja tutkijan havainnoitavaksi.

Ostokokeessa näkymätön teatteri oli sosiologinen interventio, jonka tarkoituksena oli tuoda esiin tarjoilijoiden säännönmukaisia käyttäytymismalleja. Tarkkailemalla tarjoilijoiden reaktioita näyttelijän esitykseen oli mahdollista saada välitöntä tietoa sosiaalisesta käyttäytymisestä, jota tutkittavat eivät välttämättä edes tiedostaneet. Menetelmä oli hyödyllinen tutkittaessa toimintaa, jossa tutkittavat joutuivat tekemään valintoja erilaisten toimintavaihtoehtojen välillä, kuten pohtiessaan, myydäkö päihtyneeltä vaikuttavalle asiakkaalle vai ei. Tarjoilijoiden lakisääteinen velvollisuus on kieltäytyä anniskelemasta alkoholia päihtyneille asiakkaille. Koska kysymyksessä oli näytelmä, yrittäjiä ja työntekijöitä ei ylytetty oikeasti laittomaan toimintaan. (Artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli V, Warpenius 2015.)

Asiantuntijaraati arvioi ja ohjeisti etukäteen näyttelijän esityksen sekä lähtötaso- että seurantamittauksessa, jotta esitys olisi uskottava. Tavoitteena oli esittää ”selvästi päihtynyttä” tavalla, joka olisi lain mukaan edellyttänyt tarjoilijoilta puuttumista tilanteeseen. (Artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli II, Warpenius ym. 2010; myös Warpenius 2005b; Warpenius ym. 2008.) Termi ”selvästi päihtynyt” tuli alkoholilaista, eikä ollut täysin yksiselitteistä, miten sitä tulkittiin alkoholilain valvonnassa. Selvästi päihtyneen määrittely ja tunnistaminen perustuivat tarjoilijan tekemään tilannekohtaiseen

subjektiiviseen arvioon asiakkaan käyttäytymisestä. Niinpä asiantuntijajaraatiin osallistuneiden kokeneiden alkoholitarkastajien ja tarjoilijoiden antama palaute oli arvokasta näyttelijän hioessa esitystään.

Asiantuntijoiden ennakoarvioinnilla pyrittiin takaamaan ostokokeen sisäinen validiteetti eli näyttelijän humalaesityksen kelpoisuus myyjien vastuullisuutta testaavana ”mittarina” (artikkeli V, Warpenius 2015). Kummallakin tutkimuskerralla avustajana oli ainoastaan yksi näyttelijä, jolloin esitys oli helpompi vakioida kuin laajemmalla näyttelijäjoukolla. Lähtötaso-ostokokeesta tehtiin nauhoitus, jota seurantamittauksen näyttelijä hyödynsi harjoitellessaan rooliaan. Tavoitteena oli, että humalaesitys vastaisi mahdollisimman tarkasti lähtötasomittauksen esitystä. (Artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli II, Warpenius ym. 2010; myös Warpenius 2005b; Warpenius ym. 2008.)

Aineistonkeruussa noudatettiin täsmälleen samoja menettelytapoja kummallakin tutkimuskerralla. Lähtötaso- ja seurantatutkimus tehtiin baareissa, pubeissa ja yökerhoissa. Tutkimuksessa olivat mukana kaikki paikkakuntien A-lupapaikat, joissa anniskeltiin kaikenvarhaisia alkoholijuomia ja joissa juomat ostettiin baaritiskiltä. Ruokaravintolat jätettiin pois seurantatutkimuksesta. Anniskelupaikat eivät etukäteen tulleet ostokokeesta. Jyväskylässä ostokokeita tehtiin lähtötasomittauksessa 47 ja kontrollipaikkakunnalla vastaava määrä (N = 94). Seurantamittauksessa ostokokeita tehtiin yhteensä 100 (Jyväskylässä 52 ja verrokissa 48). Seurantamittaus tehtiin Jyväskylässä ja kontrollipaikkakunnalla samoihin anniskelupaikkoihin kuin vuonna 2004. Ravintolakentässä oli tapahtunut joitain muutoksia kahden vuoden aikana, ja toimintavuosina avatut uudet paikat otettiin mukaan tutkimukseen. (Artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli II, Warpenius ym. 2010; myös Warpenius 2005b; Warpenius ym. 2008.)

Koeostot tehtiin perjantai- ja lauantai-iltaisina ja -öisin, jolloin suomalaisten alkoholinkäyttö on runsainta. Tarkoituksena oli selvittää nimenomaan tarjoiluhenkilökunnan anniskelukontrollin toteutumista, joten näyttelijä esitti vain lievästi päihtynyttä anniskelupaikkojen ovilla päästäkseen mahdollisten järjestysmiesten ohi. Ostokoetilanteessa humalaista esittänyt näyttelijä yritti ostaa tuopin olutta baaritiskiltä. Mikäli tarjoilija kieltäytyi myymästä, koeostaja poistui paikalta. Jos taas koeostajalle myytiin, hän vietti hetken aikaa anniskelupaikassa, mutta jätti juomansa juomatta ja poistui paikalta herättämättä huomiota. (Artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli II, Warpenius ym. 2010; myös Warpenius 2005b; Warpenius ym. 2008.)

Tutkija seurasi kentällä ostokokeita puuttumatta ostotilanteisiin. Tutkija ja näyttelijä liikkuvat anniskelupaikoissa erikseen. Kaikkein pienimmissä paikoissa näyttelijä kävi yksin, jotta käynti ei olisi herättänyt liikaa huomiota. Käynnit kestivät muutamasta minuutista puoleen tuntiin riippuen koeoston tuloksesta ja ostotilanteesta. Aineistonkeruu onnistui kaikissa anniskelupaikoissa ensi yrittämällä, eikä uusintayrityksiä tarvittu. Jokaisen

ostoyrityksen jälkeen tutkija täytti näyttelijän kanssa seurantalomakkeen. Lomakkeeseen kerättiin perustiedot anniskelupaikasta, ostokokeen ajankohta ja tulos (myi – ei myynyt), tarjoilijan sukupuoli ja arvioitu ikä, tiedot ostotilanteesta (oliko järjestysmiestä ovella, oliko tiskillä jonoa, kommentoiko tarjoilija asiakkaan kuntoa ja jos, niin miten). Lisäksi arvioitiin anniskelupaikan ruuhkaisuutta ja asiakaskunnan päihtyneisyyttä. (Artikkeli I, Warpenius 2005; artikkeli II, Warpenius ym. 2010; myös Warpenius 2005b; Warpenius ym. 2008.)

Aineisto muokattiin ja analysoitiin SPSS-ohjelmalla. Tuloksia mitattiin kieltoprosentteina: mitä korkeampi oli kieltoprosentti, sitä tehokkaampaa oli anniskelun valvonta. Taustamuuttujien yhteyttä ostokokeen tulokseen testattiin sekä lähtötaso- että seurantamittauksessa χ^2 -testillä. Kvasikokeellisen seuranta-asetelman tulosten tilastollinen merkitsevyys testattiin logistisella regressioanalyysillä vertaamalla interventiopaikkakunnan tuloksia kontrollipaikkakuntaan. Logistisella regressioanalyysillä testattiin ensiksi koepaikkakunnan (Jyväskylä) ja vertailupaikkakunnan lähtötasomittauksen ja seurantamittauksen välisten myyntikieltojen muutoserojen tilastollinen merkitsevyys. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; Warpenius ym. 2008.) Analyysia jatkettiin selvittämällä, miten taustamuuttujat olivat mahdollisesti yhteydessä tarjoilijoiden myynnistä kieltäytymisen kiristymiseen alkoholin anniskelutilanteessa. Jokainen taustatekijä ja niiden mahdolliset interaktiot lisättiin yksitellen perusmalliin, jossa oli mukana alue, vuosi ja näiden kahden yhdysvaikutus. Kunkin muuttujan ja lisätermin tilastollinen merkitsevyys kieltäytymisen ennustamisessa testattiin log likelihood ratio -testillä (Hosmer & Lemeshow 1989), ja tulokset esitettiin vetosuhteina (odds ratio) 95 %:n luottamusväleillä. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; Warpenius ym. 2008.)

4.4 VAIKUTTAVUUSTUTKIMUKSEN METODI- JA HALLINTAKRIITTINEN TULKINTA

Kahdessa jälkimmäisessä artikkelissa tulkitseva katse kääntyy paikallisten alkoholihaittojen ehkäisyprojektien ja alkoholipoliittisten toimien arviointi- ja vaikuttavuustiedon tuottamisen ja soveltamisen dilemmoihin, joita myös Pakka-hankkeen kvasikokeellinen tutkimusasetelma ja sen tulosten ja menetelmien hyödyntäminen ilmentävät.

Paikallista alkoholihaittojen ehkäisyä ja toimien vaikuttavuustutkimusta tulkitaan kahdessa jälkimmäisessä artikkelissa hajautuneena hallintana, joka on tyyppillistä edistyneen liberalismiin pluraalille hallinnalle (Miller & Rose 2008; ks. luku 3.1). Paikalliset hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen projektit ja arvioinnit ovat tyyppiesimerkki hallinnallisesta vallasta, jossa asiantuntijoiden tiedontuotanto kytkeytyy suoraan ihmisten elämää ohjaavien hyvinvointikäytäntöjen muotoiluun. Tästä näkökulmasta on mahdollista tarkastella kriittisesti paikallisen vaikuttavuustutkimuksen

vahvuuksia ja rajoituksia ja pohtia vaikuttavuustutkimuksen asemaa osana hallinnallista vallankäyttöä.

Tutkimuksen toisen osion artikkelit avaavat keskustelua vaikuttavuustutkimuksen tuottamisen ja hyödyntämisen problematiikasta perustuen osin Pakka-tutkimuksen empiirisiin ja hallinnallisiin haasteisiin. Artikkelin IV (Warpenius 2006) on kirjoitettu ennen Pakka-tutkimushankkeen seuranta-aineistojen keruuta, ja siinä pohditaan paikallisprojektien kokeellisen vaikuttavuustutkimuksen problematiikkaa yleisellä tasolla. Samoihin teemoihin palataan artikkelissa V (Warpenius 2015) tarkastelemalla kvasikokeellisen tutkimuksen metodisia ja eettisiä kysymyksiä Pakka-tutkimuksen kokemusten perusteella hankkeen päättymisen jälkeen.

Artikkelissa IV (Warpenius 2006) pohditaan paikallisprojektien vaikuttavuusarvioinnin ja arviointitutkimuksen problematiikkaa aikaisemman kirjallisuuden ja Pakka-hankkeen käynnistämiskokemusten pohjalta. Artikkelin perustuu kirjallisuuskatsaukseen ja Pakka-hankkeen aloitusvaiheessa kertyneisiin kokemuksiin kenttäkoeasetelmien metodisista ja käytännön pulmista. Katsauksen materiaaleja olivat Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen julkaisuissa käydyt aikalaieskustelut arviointitutkimuksesta sekä alkoholihaittojen paikallisten ehkäisyprojektien vaikuttavuustutkimuksesta käyty kansainvälinen tutkimuskeskustelu.

Artikkelissa V (Warpenius 2015) puolestaan tarkastellaan Pakka-hankkeessa kehitettyjä alkoholin ostokokeita alkoholipoliittisena interventiona. Artikkelin lähdeaineistona ovat tutkimushankkeen tieteelliset julkaisut sekä dokumentit Pakka-toimintamallin ja alkoholijuomien ostokokeiden leviämisestä Suomessa Pakka-tutkimushankkeen päättymisen jälkeen.

Artikkeleissa IV (Warpenius 2006) ja V (Warpenius 2015) kiinnitetään huomiota niihin tiedollisiin strategioihin, tekniikoihin ja käytäntöihin, jotka paikallisessa alkoholihaittojen hallinnassa ohjaavat ihmisten käyttäytymistä ja jotka tukeutuvat koeasetelmissa tuotettuun vaikuttavuustietoon sen eri muodoissa. Kokeellinen vaikuttavuustutkimus nähdään osana yleisempää arviointitutkimuksen aaltoa, jossa paikallisten projektien avulla pyritään osoittamaan ja kokoamaan tieteelliseen näyttöön perustuvia toimintamalleja yhteiskunnan rationaalisen suunnittelun ja itseohjautuvuuden välineiksi.

Arvioitujen projektien päätyttyä tavoitteena on levittää ja juurruttaa tieteellisesti testatut innovaatiot uusille paikkakunnille ja uusien toimijaryhmien käyttöön (artikkeli IV), mistä voi käytännössä seurata myös ennakoimattomia hajautuneiden hallinnan käytäntöjen muunnoksia (artikkeli V). Esimerkkinä hallinnan ennakoimattomista vaikutuksista käytetään Paikallinen alkoholipoliittikka -tutkimuksen tulosten käyttöä ja leviämistä Suomessa: pyrkimys hallita alkoholihaittoja paikallisten alkoholimarkkinoiden välityksellä tuotti odottamattomia seurauksia (artikkeli V).

5 TUTKIMUKSEN OSA-ARTIKKELEIDEN TULOKSET

5.1 OSTOKOKEEN TULOKSET: VASTUULLINEN ANNISKELU TEHOSTUI – YÖAIKAINEN HUMALAJUOMINEN SÄILYI

Ostokokeen lähtötasomittauksen tarkoituksena oli selvittää, noudattivatko tarjoilijat vastuullisen anniskelun periaatteita, ja seurata, miten usein anniskelupaikat myivät selvästi päihtyneelle asiakkaalle (artikkeli I, Warpenius 2005). Lähtötasomittauksessa toimintapaikkakunnalla Jyväskylässä 23 prosenttia anniskelupaikoista kieltäytyi myymästä humalaista esittäneelle näyttelijälle. Verrokissa kieltäytymisprosentti oli 36. Anniskelu oli erityisen yleistä keskustojen suurissa yökerhoissa, joista vain 7 prosenttia kieltäytyi myymästä Jyväskylässä ja 11 prosenttia kontrolliseudulla. Ostokokeen lähtötasomittauksen tulosten mukaan anniskelupaikat noudattivat vastuullisen anniskelun käytäntöjä ja humalaisille myymisen kieltoa alkuillasta vaan eivät yöaikaan, jolloin yökerhojen ja baarien asiakkaat olivat päihtyneitä. (Myös Warpenius 2005b.)

Lähtötasomittaus osoitti näyttelijän avustaman ostokoemenetelmän olevan validi mittari, jolla saatiin esiin tilastollisesti merkitseviä eroja kieltoprosenteissa taustamuuttujista riippuen. Anniskelun todennäköisyyttä lisäsivät myyjän ikä ja sukupuoli (nuoret ja miehet myivät useammin kuin iäkkäimmät ja naiset), jono baaritiskillä, myöhäinen kellonaika, asiakaskunnan humaltuneisuus ja järjestyksenvalvojan läsnäolo. (Artikkeli I, Warpenius 2005; myös Warpenius 2005b.)

Lähtötasomittaus toi esiin, että humalaiselle asiakkaalle anniskelu oli yleistä erityisesti yökerhoissa. Tarjoilijoiden toimintaa ohjasivat yöaikaan humalajuomisen hyväksyvät epäviralliset normit, eivät juridiset säännökset. (Artikkeli I, Warpenius 2005; myös Warpenius 2005b.) Niinpä tarjoilijoiden anniskelukäytäntöjä luonnehti ”vastuullinen juottaminen” järjestyksenvalvojen kontrolloimassa tilassa. Lähtötasomittaus toi esiin myös sen, että tarjoilijat eivät juuri käyttäneet vastuullisen anniskelun työvälineitä työssään tai ottaneet asiakkaan päihtymysastetta puheeksi, mikäli he olivat päättäneet myydä asiakkaalle. (Artikkeli I, Warpenius 2005; myös Warpenius 2005b.)

Kvasikokeellisen seurantamittauksen perusteella alkoholin anniskelusta kieltäytymisen määrä nousi interventioapaikkakunnalla (Jyväskylä) 23 prosentista 42 prosenttiin eli tilastollisesti merkitsevästi verrattuna kontrollipaikkakuntaan lähtötaso- ja seurantamittausten välillä (OR = 3,7; p

< 0,05) (artikkeli II, Warpenius ym. 2010)². Kontrollipaikkakunnalla päihtynyttä esittäneelle koeostajalle anniskelu lisääntyi ja kieltoprosentti pieneni (36 %:sta 27 %:iin). Yökerhot eivät kiristäneet anniskelukontrollia interventiopaikkakunnalla, ja kieltoprosentti oli seurantamittauksessa vain kahdeksan. Interventiopaikkakuntien lähiöiden baareissa ja pubeissa kieltoprosentti nousi 14 prosentista 50 prosenttiin. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; myös Warpenius ym. 2008.)

Anniskelun vastuukäytännöt eivät siis tehostuneet yöllä auki olleissa yökerhoissa, vaan myös interventiopaikkakunnan yökerhot myivät edelleen selvästi päihtyneelle koeostajalle. Vaikka anniskelukontrolli kaiken kaikkiaan kiristyi interventiopaikkakunnalla, yöaikainen anniskelu humalaisille oli edelleen yleistä yökerhoissa, joissa turvamiehet vastasivat järjestyksestä. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; myös Warpenius ym. 2008.)

Anniskelupaikkojen luokkamuutokset eli anniskelupaikkojen vaihtuminen mittauspisteiden välillä (sama/eri vuosina 2004 ja 2006) eivät selittäneet kieltoprosentin paranemista interventioalueella. Anniskelukieltojen yleistymisen toimintapaikkakunnalla verrattuna kontrollipaikkakuntaan ei siis selittynyt muutoksilla anniskelupaikkojen rakenteessa. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010.)

Tulokset herättivät kysymyksen mahdollisten taustamuuttujien yhteydestä kieltoprosentin kasvuun interventioalueella. Tämän selvittämiseksi tutkittiin taustamuuttujien vaikutusta tulokseen (väliin tulevana tekijänä) lisäämällä jokainen muuttuja yksitellen perusmalliin. Interaktio tarjoilijan iän, alueen ja vuoden välillä oli tilastollisesti merkitsevä. Kolmen muuttujan interaktion vetosuhde oli 16,3 ja sen p-arvo alle 0,05. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010, taulukko 4.) Erityisesti nuoret tarjoilijat siis lisäsivät anniskelukontrollia interventiopaikkakunnalla (kieltoprosentti oli 13 % vuonna 2004 ja 41 % vuonna 2006).

5.2 PROSESSIARVIOINNIN TULOKSET: VALVONTAA, VALISTUSTA JA YHTEISTYÖTÄ

Pakka-toimenpiteiden prosessiarvioinnissa tarkasteltiin, mitä toimenpiteitä paikallisesti suunniteltiin ja toteutettiin, miten toiminta organisoitiin ja missä määrin toiminta tavoitti paikalliset elinkeinotoimijat. Pakka-toiminnassa oletuksena oli, että yhteen sovitettujen toimenpiteiden tehokkuus on suurempi kuin erillisesti toteutettujen interventioiden (Holmila & Warpenius 2007; Holmila ym. 2007). Prosessiarvioinnissa toimenpiteet kuvattiin ja niiden toteuttamisen määriä mitattiin (artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008; artikkeli II, Warpenius ym. 2010; ks. myös Holmila ym. 2007; Holmila ym. 2009; Warpenius ym. 2008). Pakka-toimet muodostuivat useista komponenteista, joita toteutettiin molemmilla

² Artikkelin II taulukon 4 luottamusvälien arvot on ilmaistu yhden desimaalin tarkkuudella ilman väliviivaa.

toimintapaikkakunnilla. Jyväskylässä toimenpiteet painoutuivat anniskelupaikkoihin. Pakka-hankkeen anniskelupaikkoihin kohdistuneet toimet voidaan jakaa seuraaviin osa-alueisiin:

Yhteisöorganisaation ja yhteistyön rakenteet: Kummallekin toimintapaikkakunnalle oli palkattu projektikoordinaattori, joka suunnitteli ja sovitti yhteen paikallisia toimia. Kummallekin paikkakunnalle nimettiin ohjausryhmä, jossa oli edustettuina myös kuntien toimialajohtoa. Toimintapaikkakuntien koordinaattorit, paikalliset ehkäisevän päihdetyön ammattilaiset ja kansalliset kehittäjät suunnittelivat yhdessä paikalliset toimintaohjelmat. Uutena innovaationa Suomessa toimintapaikkakunnille perustettiin ”tarjontatyöryhmiä”, jotka loivat rakenteet alkoholiyrittäjien, valvontaviranomaisten ja kuntien ehkäisevän työn ammattilaisten väliseen yhteistyöhön. Työryhmissä oli alkoholielinkeinon, lupaviranomaisten, kuntien ehkäisevän päihdetyön ja poliisin edustus. Yhteistyötä tehtiin oppilaitosten ja median kanssa. Työryhmät ja alkoholiaiheiset seminaarit avasivat keskusteluyhteyden alkoholielinkeinon ja viranomaisten välille. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008; ks. myös Warpenius ym. 2008.)

Lain valvonta ja sanktiot: Paikalliset alkoholitarkastajat sitoutuivat tehostettuun viranomaisvalvontaan toimintajakson aikana. Prosessianalyysin mukaan Jyväskylässä läänien alkoholilupatarkastajat tehostivat suunnitellusti kaupunkialueen A-lupapaikkojen viranomaisvalvontaa ja sanktiointia rikkeistä. A-lupapaikkoihin kohdistuneiden viranomaistoimenpiteiden määrät kasvoivat huomattavasti Pakka-toimintavuosina (erityisesti vuonna 2005), joten alkoholitarkastuskäyntien ja toimenpiteiden määrässä mitattuna Jyväskylän lääninhallituksen alkoholitarkastus oli tehokkaampaa kuin verrokkipaikkakunnalla. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008; ks. myös Warpenius ym. 2008.)

Vastuullisen anniskelun koulutusohjelma: Ravintoloiden henkilökunnalle järjestettiin koulutuksia ja tapahtumia, kuten henkilöstön draamakoulutuksia ja kampanjoita anniskelupaikoissa. Henkilökunnan koulutukset olivat puolipäivätilaisuuksia, joissa draamakoulutuksen avulla tarjottiin tietoa alkoholilainsäädännöstä ja esiteltiin erilaisia tarjoilijatyön ongelmatilanteita. Koulutukseen ei sisältynyt kirjallista koetta. Toimintapaikkakunnilla pieni enemmistö kaikista A-lupa-anniskelupaikoista lähetti henkilöstöään koulutuksiin (53 % Jyväskylässä ja 60 % Hämeenlinnassa ml. ruokaravintolat; Jyväskylän anniskelupaikoista, joihin ostokoe tehtiin, 50 % oli osallistunut koulutuksiin). (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008; ks. myös Warpenius ym. 2008.)

Kampanjat: Pakka-seutujen koordinaattorit järjestivät ravintoloihin kertaluonteisia kampanjoita. Jyväskylässä järjestettiin asiakasarvio turvallisimmasta ja viihtyisimmästä terassipaikasta ja kampanjoitiin yliopisto-opiskelijoiden juomakarnevaalin ”Kauppakadun apron”

yhteydessä alkoholittomien vaihtoehtojen puolesta. Vastuullisin yrittäjä palkittiin. Hämeenlinnassa järjestettiin vapaaehtoisia alkometri-puhallutuksia yökerhoissa. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008; ks. myös Warpenius ym. 2008.)

Yhteisömobilisaatio ja mediatyö: Tapahtumien ja Pakka-tutkimustulosten tiedottamisen tarkoituksena oli kiinnittää asiakkaiden ja henkilökunnan huomiota humalajuomisen haittoihin. Pakka-toiminnoista tiedotettiin laajalti paikallismedioissa. Lisäksi medianäkyvyydellä pyrittiin vaikuttamaan paikallisen väestön alkoholiasenteisiin ja mielipiteisiin ravintolaturvallisuudesta ja viihtyvyydestä. Näin yksin toteutettuna tehottomaksi tiedetyt asennevaikuttamisen keinot tukivat toimenpidekokonaisuutta (vrt. mm. Holder & Treno 1997). Myös Pakka-tutkimuksen tulokset esiteltiin toimijoille paikallisissa seminaareissa ja toimijatapaamisissa hankkeen ollessa vielä käynnissä. (Artikkeli II, Warpenius ym. 2010; artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008; ks. myös Warpenius ym. 2008.)

Prosessiarvion tuloksista päätellen humalaisille anniskelua on mahdollista vähentää yhdistämällä viranomaisvalvontaa, tarjoiluhenkilökunnan koulutusta ja mielipidevaikuttamista. Anniskelupaikkojen vastuullisen anniskelun tehostumisen kannalta oleellista oli viranomaisten alkoholivalvontakäyntien ja sanktioinnin lisääntyminen toimintapaikkakunnalla (artikkeli II, Warpenius ym. 2010). Kvasikokeellisen ostokoeasetelman tulosta eli *tarjoilijoiden anniskelukontrollin kiristymistä interventiopaikkakunnalla selittäneekin ennen kaikkea viranomaisvalvonnan ja sanktioinnin tehostaminen*. Pakka-toimintakautena kontrollipaikkakunnan viranomaisvalvonta ei ollut yhtä tehokasta, mikä voi osittain tehdä ymmärrettäväksi verrokkipaikkakunnan kieltoprosenttien pienenemisen. Vastuullisen anniskelun koulutuksiin osallistuminen ei ollut yhteydessä anniskelusta kieltäytymiseen.

Prosessiarvioinnissa oleellista oli myös Stakesin tutkija- ja kehittäjätiimin panoksen huomioiminen (artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008; artikkeli V, Warpenius 2015). Pakka-toimintaprosessissa tutkijoilla ja kansallisilla asiantuntijoilla oli keskeinen asema paikallisen toiminnan suunnittelussa, ohjaamisessa ja seurannassa (ks. myös Holmila & Warpenius 2007). Stakesin asiantuntijat ja paikalliset toimijat muodostivat ydintiimin, joka kokoontui säännöllisesti. Tutkijoilla oli näin kaksoisrooli sekä toiminnan edistäjinä että prosessin ja tulosten arvioitsijoina. Tutkimuksen tulokset jaettiin ja levitettiin toimintapaikkakunnalla jo tutkimushankkeen ollessa käynnissä: ostokokeiden tulokset jaettiin toimijoille, ja niistä tiedottaminen loi paikallista näkyvyyttä alkoholiaiheille ja toimenpiteille. Tuloksien julkaisemisella pyrittiin myös vaikuttamaan paikallisiin päättäjiin ja väestöön. Tutkijoilta saatu palaute auttoi toimintaprosessin suunnittelussa, ohjaamisessa ja paikallisessa päätöksenteossa.

5.3 TULOSARVIOINTI: PAHOINPITELYRIKOLLISUUS ANNISKELUPAIKOISSA

Akuutteja alkoholihaittoja mitattiin pahoinpitelyrikosten määrillä anniskelupaikoissa. Poliisin tietoon tulleiden pahoinpitelyiden suhteelliset määrät vähenivät Jyväskylän anniskelupaikoissa ensimmäisenä toimintavuonna, mutta myöhemmin seurantajakson aikana pahoinpitelyiden määrä lisääntyi ja palasi interventioita edeltävälle tasolle. Tutkimuksessa ei siis voitu tieteellisesti osoittaa akuuttien alkoholihaittojen vähenemistä, mihin viime kädessä tarjoilijoiden anniskeluvalvonnan tehostamisella tähdättiin. Samalla tarkasteluajanjaksolla kaikkien tutkimuksessa mukana olleiden paikkakuntien pahoinpitelytapausten määrät asukaslukuun suhteutettuna lisääntyivät, mikä oli linjassa koko maassa tapahtuneen alkoholinkulutuksen ja akuuttien haittojen kasvun kanssa. (Artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008.)

Jyväskylässä viranomaisten tehostunut valvonta ja sitä tukeneet muut toimet eivät muuttaneet tarjoilijoiden yöaikaista anniskelukäytäntöä, mikä saattoi näkyä alkoholiehtoisten haittojen määrissä. Pahoinpitelyt ja muut väkivaltarikokset julkisilla paikoilla ja ravintoloissa keskittyvät rekisteritietojen mukaan nimenomaan viikonloppujen myöhäisiltojen ja varhaisen aamuyön tunteihin (Warpenius 2016), jolloin myös tarjoilijoiden myynninkontrollissa oli ostokokeen perusteella eniten puutteita. Vastuullista anniskelua edistäneet interventiot eivät näin pystyneet murtamaan kulttuurista normia, joka hyväksyy kollektiivisen humalan osana yöaikaista juhlimiskulttuuria, eikä ostokokeessa havaittu anniskelusta kieltäytymisen yleistymisen pystynyt patoamaan alkoholiehtoista väkivaltaa öisessä ravintolamaailmassa.

Toisella Pakka-interventiopaikkakunnalla Hämeenlinnassa pahoinpitelyrikollisuus anniskelupaikoissa kuitenkin väheni, mutta tapausten kokonaismäärä oli hyvin pieni (artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008). Hämeenlinnan osalta ei ollut tietoa siitä, miten tarjoilijoiden käyttäytyminen oli mahdollisesti muuttunut Pakka-toiminnan aikana, koska Hämeenlinnassa ei tehty anniskeluostokokeita ennen interventioita. Aineistot olivat tältä osin puutteellisia, eikä niiden pohjalta voitu päätellä, vaikuttiko nimenomaan Pakka-hanke pahoinpitelyrikollisuuteen anniskelupaikoissa Hämeenlinnan alueella (artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008, 265).

Alkoholitarkastajien tarkastuskäynnit anniskelupaikoissa lisääntyivät erityisesti Hämeenlinnan kontrollipaikkakunnalla, mutta pahoinpitelyrikokset eivät siellä kuitenkaan vähentyneet. Kontrollipaikkakunnalla ei tehty monen komponentin mallin muita toimia. Tämä voisi viitata siihen, että pelkkä viranomaisvalvonta ei riitä akuuttien haittojen vähentämiseen anniskelupaikoissa, mikäli muut toimet eivät tätä tue ja kansallinen alkoholin kulutustrendi on noususuuntainen. (Artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008.)

5.4 METODISIA, TUTKIMUSEETTISIÄ JA HALLINNALLISIA KYSYMYKSIÄ

Tässä tutkimuksessa raportoitujen anniskelupaikkoihin kohdistuneiden ostokokeiden tulokset osoittivat Pakka-toimien vaikuttaneen tarjoilijoiden käyttäytymiseen, mikä ei kuitenkaan vähentänyt anniskelupaikkojen pahoinpitelytapausten määrää Jyväskylän toimintapaikkakunnalla. Kaiken kaikkiaan koko Pakka-tutkimushankkeen vaikuttavuusmittausten tulokset eivät olleet johdonmukaisia (Holmila ym. 2009; Holmila & Warpenius 2012).

Paikallisten toimien vaikuttavuutta mittaavien koeasetelmien metodisia ja tutkimuseettisiä haasteita tarkastellaan tämän tutkimuksen kahdessa jälkimmäisessä artikkelissa (artikkeli IV, Warpenius 2006; artikkeli V, Warpenius 2015). Artikkelit käsittelevät sekä vaikuttavuustiedon tuottamisen problematiikkaa yhteisötasoisessa kvasikokeellisessa tutkimuksessa että tiedon yhteiskunnallisen hyödyntämisen kysymyksiä.

Metodisia ja eettisiä kysymyksiä

Artikkeleissa IV ja V (Warpenius 2006 ja Warpenius 2015) pohditaan niitä metodisia ja myös tutkimuseettisiä kysymyksiä ja toimenpiteiden toteuttamisen rajoituksia, joita paikallisten toimien vaikuttavuustutkimukseen ja Pakka-hankkeen koeasetelmaan kokonaisuudessaan liittyi. Paikallisissa kenttäkokeissa, jotka kohdentuvat yhteisötasolle, on monia metodisia ongelmia. Kansallisen tason vaikuttavuustutkimuksella on alkoholipolitiikassa pitkät perinteet, mutta paikallisen yhteisötasoisien toiminnan vaikuttavuuden mittaaminen on suhteellisen tuore ilmiö (ks. luku 1.2). Projektimuotoiset paikallishankkeet kohdentuvat väestön ja yksilön väliseen tasoon eli "yhteisöön", jolloin arvioitavan toiminnan kohteet ja keinot ovat moniulotteisempia kuin yksilötason kliinisessä vaikuttamisessa tai kansallisen tason politiikkatoimissa. Niinpä kenttäkokeellisen vaikuttavuusarviointiaselman rakentaminen on erityisen haastavaa alkoholihaittoja yhteisötasolla ehkäisevissä hankkeissa.

Pakka-ostokoetutkimuksen menetelmälliset kysymykset liittyivät ennen kaikkea kokeellisten vaikuttavuustutkimusasetelmien tiukkojen metodisten kriteerien täyttämiseen (mm. Treno & Holder 2004). Kenttäkoeolosuhteisiin liittyviä erityisiä menetelmällisiä pulmia ovat muun muassa vertailevan koeasetelman kontrollointi, tutkimusavustajien toiminnan vakioiminen ja kenttätöön salassapitokäytännöt (artikkeli V, Warpenius 2015). Pakka-tutkimusasetelmassa, kuten paikallisten yhteisötasoisien projektien vaikuttavuusarvioinnissa yleensä, oli haasteita, jotka liittyivät sekä tutkimuksen sisäiseen että ulkoiseen validiteettiin.

Kenttäkokeessa yleinen kriittinen kysymys on *ulkopuolisten asiantuntijoiden vaikutus* interventioita toteuttaviin paikallistoimijoihin.

Tutkimusasetelman rakentaminen edellyttää yhteistyötä paikallisten toimijoiden kanssa, jolloin ulkopuolinen tuki voi parantaa intervention onnistumisedellytyksiä merkittävästi. Tunnettua on, että tutkittavat voivat muuttaa käyttäytymistään ollessaan tietoisia kokeeseen osallistumisesta. (Vedung 1997, 174–176.) Pakka-tutkimushanke itsessään oli kiinteä osa toimintapaikkakuntien vähittäisliikkeiden ja ravintoloiden myyjien ja tarjoilijoiden työnohjausta. Tutkimuksen tuoma palaute ja paikallisten alkoholiyrittäjien piiriin levinnyt tieto käynnissä olevasta tutkimushankkeesta saattoivat osaltaan vaikuttaa toimintapaikkakuntien myyjien ja tarjoilijoiden käyttäytymiseen ja edelleen lopullisiin tutkimustuloksiin. Pakka-tutkimukseen osallistuneiden toimintapaikkakuntien viranomaiset tiesivät olevansa arvioinnin kohteina, ja he saivat kansallisten kehittäjien tukea toiminnalleen. Niinpä paikalliset projektityöntekijät olivat alun perin valikoituneet arvioitavan hankkeen tavoitteiden kannalta edullisella tavalla, joten tutkimus tehtiin valikoituneissa ja onnistumisen kannalta otollisissa olosuhteissa, mikä saattaa heikentää tulosten yleistettävyyttä. (Artikkeli V, Warpenius 2015.)

Toisaalta ulkopuolisilla asiantuntijoilla ja *tutkijoilla on vain rajallisesti valtaa kontrolloida paikallisprojektien toimeenpanoa*. Kenttäkokeellisen mittausasetelman rakentaminen edellyttää, että tarkoituksenmukaisia prosessi- ja tulosmuuttujia on seurattu jo lähtötasovaiheessa, jotta vaikuttavuusmittaus olisi luotettava. Paikallisiin projekteihin sisältyy aina ennakoimattomuutta ja yllättäviä käänteitä, joita tutkijat eivät voi hallita. (Artikkeli IV, Warpenius 2006.)

Vertailupaikkakuntien toiminta tuo lisää hallitsemattomuutta tutkimusasetelmaan. Tyypillinen vaikuttavuusarvioinnin pulma on tutkittavan toimintamallin omaksuminen myös kontrollipaikkakunnalla (*the spill-over effect*) (mm. Wallin ym. 2003, 275), mikä vie pohjan vertailuasetelmalta. (Artikkelit IV & V, Warpenius 2006; 2015.) Pakka-hankkeessa testattiin myös vähittäisliikkeiden ikärajavaltuutta, ja kontrollipaikkakunta oli siinä lopulta interventioapaikkakuntaa tehokkaampi (artikkeli V, Warpenius 2015). Pakka-tutkimuksessa ajatus ikärajakontrollin tehostamisesta levisi valvontaviranomaisten keskinäisissä verkostoissa ja vastaavia toimia sovellettiin myös toisella kontrollipaikkakunnalla, mikä osaltaan heikensi tulosten validiteettia. Tutkijoilla ei ole keinoja jäljittelyn estämiseksi, sillä heillä ei ole oikeutta estää hyvinvointia edistävien toimien toteuttamista kontrollipaikkakunnilla. Näyttelijän avustama ostokoe ei sen sijaan kärsinyt spill-over-ilmiöstä. Vertailupaikkakunta säilyi salaisuutena koko projektin ajan, eikä interventio- ja kontrollipaikkakuntien viranomaisten välille muodostunut keskinäistä kilpailua. (Artikkeli V, Warpenius 2015.)

Tutkimusavustajien ilmiöiden ja toiminnan tuli olla mahdollisimman vakioitua, eli *kokeen mittarin piti olla standardoitu* sisäisen validiteetin takaamiseksi. Aineistonkeruun kenttätyötilanteissa kontekstitekijöiden arviointi ja kirjaaminen jäivät usein avustajien vastuulle, joten näiden

dokumentoinnissa saattoi esiintyä subjektiivista vaihtelua. Piilohavainnoinnissa kenttätöön salassapitokäytännöt olivat oleellisia. Tutkimuksessa pyrittiin siihen, ettei kenttätyö herättäisi epäilyjä tutkimuksen kohteina olleissa myyjissä tai muissa asiakkaissa. (Artikkeli V, Warpenius 2015.)

Koeostajien avustamassa piilohavainnointimenetelmässä oli kuitenkin myös *monia metodisia vahvuuksia*. Tutkijat saivat systemaattista tietoa alkoholikauppiaiden käyttäytymisestä todellisissa myyntitilanteissa. Tutkimuksen sisäisen validiteetin näkökulmasta sekä näyttelijöiden humalaesitykset anniskelupaikoissa että alaikäisiltä vaikuttaneiden nuorten koeostot vähittäismyymälöissä osoittautuivat kelvollisiksi ja erottelukykäisiksi mittareiksi. Koeostajien avustama piilohavainnointi oli toimiva menetelmä, kun tutkittavana oli laitton toiminta eli humalaisille anniskelu. Todellisessa sosiaalisessa tilanteessa tehty ostokoe paljasti tarjoilijoiden taipumuksen anniskella päihtyneelle asiakkaalle, mitä tutkittavat eivät todennäköisesti olisi raportoineet haastattelussa tai kyselyssä. (Artikkeli V, Warpenius 2015; artikkeli I, Warpenius 2005.)

Kenttäkoetilanteessa tehdyn piilohavainnoinnin tutkimuseettiset pulmat taas kumpuavat siitä, että tutkittavat toimijat eivät tiedä osallistuvansa tutkimukseen (artikkeli V, Warpenius 2015). Piilohavainnointi on tutkimusmenetelmänä lähtökohtaisesti ristiriidassa tutkittavien itsemääräämisoikeuden ja vapaaehtoisen osallistumisen arvojen kanssa, minkä vuoksi menetelmästä on käyty kriittistä tutkimuseettistä keskustelua (mm. Grönfors 1985, 102–105; Spicker 2011). Piilohavainnointiin liittyvien tutkimuseettisten kysymysten vuoksi eettinen ennakkoarviointi oli tärkeää.

Pakka-ostokokeet olivat monelta kannalta tutkimuseettisesti perusteltuja (ks. myös Karlsson, Raitasalo & Warpenius 2008, 155; Warpenius 2005b): tutkimustilanteessa tarjoilijat ja vähittäisliikkeiden myyjät olivat julkisissa työtehtävissään, eikä ostokoe yllyttänyt myyjiä tai avustajia rikkomaan lakia. Tulokset raportoitiin paikkakunta- ja liiketyypitasolla, jolloin tutkittavia yrityksiä tai työntekijöitä ei voitu tunnistaa. (Artikkeli V, Warpenius 2015.)

Hallinnallisia ristiriitoja

Artikkelissa IV tarkastellaan myös sosiaalitieteissä vahvistunutta ajatusta tieteelliseen tutkimusnäyttöön pohjautuvien toimintamallien luomisesta (artikkeli IV, Warpenius 2006). Jälkimmäisessä artikkelissa (artikkeli V, Warpenius 2015) selvitetään Pakka-tutkimuksen tulosten ja menetelmien yhteiskunnallista hyödyntämistä. Pakka-hankkeen keskeisenä tavoitteena oli juurruttaa tieteellisesti tehokkaaksi osoitettavan Pakka-toimintamallin käytännöt uusille paikkakunnille hankkeen jälkeen, mikä herättää myös yleisemmän kysymyksen paikallisten toimintamallien siirrettävyydestä ja tulosten yleistettävyydestä.

Toimien vaikuttavuus on keskeinen tapa perustella politiikkatoimia päätöksenteossa, jopa siinä määrin, että voidaan puhua vaikuttavuushallinnasta (Rajavaara 2011). Vaikuttavuushallinnan keskeinen lupaus liittyy tieteelliseen tutkimusnäyttöön pohjaavien toimintamallien kehittämiseen, tehokkuuden osoittamiseen ja eri puolilta maailmaa saatujen tutkimustulosten universaaliin kumuloitumiseen. Tätä tieteellisen vaikuttavuusnäytön kasautumista ovat siivittäneet systemaattiset kansainväliset kirjallisuuskatsaukset, meta-analyysit ja tulosten vieminen tietokantoihin. (Artikkeli IV, Warpenius 2006.)

Ajatus tieteelliseen näyttöön perustuvista politiikka- ja toimintamalleista elää vahvana myös alkoholipoliittisessa tutkimuksessa. Alan systemaattiset kirjallisuuskatsaukset (mm. Babor ym. 2010) hahmottelevat, millaisiin menetelmiin ja käytäntöihin tieteelliseen näyttöön perustuvan alkoholihaittojen ehkäisyn tulisi tukeutua, mikäli käytäntöjä ohjaavaksi normiksi asetetaan tieteellinen tehokkuusnäyttö. Myös Suomen alkoholiohjelman yhdeksi ohjaavaksi periaatteeksi nostettiin "toiminnan vaikuttavuus" (STM 2004a, 3). Käytännön toimenpiteenä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö julkaisi "Alkoholipolitiikan kuluttajaoppaan" (STM 2004b), joka kannusti tehokkaiksi osoitettujen menetelmien käyttöön. (Artikkeli IV, Warpenius 2006; artikkeli V, Warpenius 2015.)

Paikallisia alkoholihaittoja sääntelevien toimien vaikuttavuutta ei kuitenkaan kovin usein pystytä tutkimuksissa osoittamaan joko toimenpiteiden heiveröisyyden tai vaikuttavuustutkimuksen metodisten kriteerien tiukkuuden vuoksi (artikkeli IV, Warpenius 2006). Myös tutkimusasetelmien kontrolli on haasteellista luonnollisissa tai kvasikokeellisissa asetelmissa. Niinpä ajatus tieteellisen vaikuttavuusnäytön kumuloitumisesta uhkaa paikallisten politiikkatoimien osalta jäädä täyttymättömäksi lupaukseksi.

Artikkelissa IV on pohdittu, miten hajautettu valtion ohjausjärjestelmä heikentää kokeellisten vaikuttavuustutkimuksen edellytyksiä kenttäkokeasetelmissa. Ristiriitaista on, että hallinnallistuneen valtion tietohajauksessa korostetaan toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia ja tutkimuksen tehokkaiksi osoittamien keinojen soveltamista käytäntöön, mutta samalla keskusvallan ohjausvalta on kaventunut ja episteeminen auktoriteetti kyseenalaistettu, mikä vaikeuttaa monin tavoin vaikuttavuustutkimusten tekoa (artikkeli IV, Warpenius 2006, 158–159). Hajautettu hallintamuoto ja kehittämisprojektien ennakoimattomuus murentavat myös tutkijoiden mahdollisuuksia toteuttaa kontrolloituja kenttäkokeita kvasikokeellisten asetelmien edellyttämällä tavalla teoreettisten mallien testaamiseksi. Erilaiset laatu- ja prosessiselvitykset ovat puolestaan riittämättömiä, mikäli tahdotaan saada tieteellistä tehokkuusnäyttöä.

Riippumatta siitä, tuottavatko paikallisten ehkäisyhankkeiden vaikuttavuustutkimukset toivottuja tuloksia, vuosituhannen vaihteen asiantuntijakeskusteluissa vaikuttavuuden arviointiin kohdistui ristiriitaisia

tulkintoja. Nämä kriittiset huomiot heijastelivat arviointitutkimuksen asemaa osana yhteiskunnallista hallinnallista vallankäyttöä ja sen ambivalensseja uudessa julkishallinnossa, jossa liikkeenjohdon opit ja talousrationaalisuus nousivat keskiöön. Vaikuttavuusarviointia pidettiin byrokraattisen modernismin jäänteinä ja valtaapitävien tiedon muotona (Rajavaara 2001, 14), joka palvelee poliittista eliittiä ja legitimoi yhteiskunnallista vallankäyttöä jättäen vähäosaisten äänet sivuun. Samalla ihmisten elämää voitaisiin ohjata viileiden laskelmien perusteella (Rajavaara 1999, 44).

Yhteiskuntapolitiikan professori Risto Eräsaari (1999, 148) ehdotti, että arviointia voitaisiin pitää joustavana sosiaali- ja teknologian muotona, joka institutionaalisesti ohjaa ja ehdollistaa hyvinvointiammattilaisten toimintaa. Vedungin (2003) mielestä tehokkuusnäyttöä painottava ohjelmapuhe palvelee nimenomaan julkishallinnon taloudellisen tehostamisen tavoitteita. Samalla päätöksenteko uhkaa typistyä näennäisen neutraaliksi talousrationaaliseksi valinnaksi, mikä "ajaa politiikasta pois tunteet ja demonit" (Vedung 2004, 242).

Demoneiden sijaan vaikuttavuushallinta tuo politiikkaan mittaavat ja kalkyloivat asiantuntijat myös paikalliselle tasolle. Paikallisten toimien vaikuttavuutta mittaava tutkimus on itsessään hallinnallista vallankäyttöä. Rose (1999, 175–176, 190) on todennut, että paikallistoimijat eivät aktivoidu itsekseen, vaan tätä varten muodostuu erityinen neuvovien asiantuntijoiden ammattiryhmä. Esimerkiksi alkoholihaittojen ehkäisyprojektien arvioinneissa korostetaan toistuvasti, että kokemustieto ei tiivisty omin avuin, vaan tiedonmuodostus edellyttää paikallisyhteisön ulkopuolista koordinaatiota ja arviointitutkimusta (ks. Casswell 2000; Holmila 2001, 216; Holder 2002). Paikallisprojekteista ja -arvioinneista onkin muodostunut uudentyyppisen ammatillistuneen asiantuntijapuheen kohde samalla, kun toimintavaltaa ja -vastuuta on hajautettu paikallisille toimijoille.

Niinpä hajautetussa hyvinvointivaltiossa paikallistoimijoille hajautettu vastuu ei merkitse valtiollisten asiantuntijajärjestelmien vaikutusvallan heikkenemistä, ehkäpä jopa päinvastoin. Projekteissa karttuvan kokemuseräisen tiedon tiivistäminen hyväksi käytännöksi edellyttää tiedon seulontaa, tulosten vertaamista, systematisointia ja edelleen siirtämistä toisiin ympäristöihin. Hallinnon näennäinen hajauttaminen on siis aiheuttanut myös vallan uudentyyppistä keskittymistä. Paikallisia uudistusprojekteja ei pystytä käynnistämään eikä niiden tuotoksia arvioimaan ilman ulkopuolista taloudellista panosta ja arviointiasiantuntemusta. (Artikkeli IV, Warpenius 2006.)

Artikkelissa IV (Warpenius 2006) kyseenalaistettiin se, miten realistinen tavoite vaikuttavuusnäytön kumuloituminen on paikallisen projektitoiminnan arvioinnissa. Kirjallisuuskatsauksiin hyväksyttävien vaikuttavuustutkimusten laatuvaatimukset ovat niin tiukat, että kelvollisia kokeellisia paikallistutkimuksia oli lopulta hyvin niukasti. Alkoholialalla näitä oli tuolloin alle kymmenen (mm. Treno & Holder 2004). Paikallisilla

ehkäisyprojekteilla viitattiin artikkelissa juuri yhteisötasoisin projekteihin, kuten Pakka-hankkeeseen, joissa yhdistetään eri toimintakomponentteja toisiinsa. Tämäntyyppisten paikallisten ehkäisyprojektien osalta ei ollut olemassa sellaista kokeellisen tutkimuksen perinnettä, josta parhaat käytännöt olisi voitu luotettavasti valikoida.

Artikkelissa IV on tuotu esiin, miten valtion ohjausjärjestelmien muuntuminen dialogiseksi kehittämiseksi ja verkostomaiseksi toiminnaksi hankaloittaa myös potentiaalisesti hyvien, näyttöön perustuvien toimintakäytäntöjen levittämistä ja juurruttamista uusille paikkakunnille. Toimivien käytäntöjen laadukas toimeenpano ja ulkopuolinen asiantuntijatuki ovat edellytys toivottujen vaikutusten saavuttamiselle. Tutkimusnäyttöön perustuvien käytäntöjen muokkaaminen toimintamalliksi ja paikallisen toimeenpanon tukeminen edellyttäisivät valtiollisten asiantuntijajärjestelmien ja ohjausmekanismien vahvistamista.

Artikkeli V (Warpenius 2015) avaa puolestaan kysymyksen siitä, miten Pakka-tutkimuksen tuloksia ja menetelmiä hyödynnettiin tutkimuksen aikana ja sen jälkeen sekä paikallisesti että kansallisesti. Artikkelissa V (Warpenius 2015) Pakka-menetelmiä ja tuloksia tarkasteltiin esimerkkeinä tutkimustiedon instrumentaalisesta käytöstä, jossa tietoa hyödynnetään välittömästi toiminnan muuttamiseen ja poliittiseen päätöksentekoon (vrt. Boswell 2009; Rosenström 2009; Simpura 2012, 92). Pakka-toimintapaikkakunnilla tutkimustuloksia sovellettiin käytäntöön tutkimuksen ollessa vielä käynnissä, ja tuloksia toimitettiin paikallisten viranomaisten, yrittäjien ja median tietoon jo ennen julkaisemista tieteellisissä lehdissä (Holmila ym. 2009, 26–27). Pakka-ostokoemenetelmästä luotiin yhteiskuntapoliittinen ”preventioinnovaatio” (vrt. Rogers 2002), jota THL:n kehittäjät levittivät ja juurruttivat myös uusien organisaatioiden käyttöön sen jälkeen, kun hanke oli päättynyt.

Pakka-hankkeessa kehitettiin myös alkoholijuomien myynnin ikärajavaltontaa testaava ostokoemenetelmä vähittäisliikkeille (Karlsson ym. 2008; Holmila, Karlsson & Warpenius 2010), joka osoittautui erityisen suosituksi niin julkisen vallan paikallistoimijoiden kuin elinkeinoelämän toimijoiden keskuudessa. Alkoholin ostoikärajojen valvontaa testaava ostokoemenetelmä levisi lyhyessä ajassa alkoholin myynnin omavalvonnan välineeksi: sekä valtion vähittäismyyntimonopoli Alko että yksityiset vähittäisliikkeet ryhtyivät testaamaan alkoholijuomien vastuullista myyntiä nuorten avustajien tekemien mystery shopping -testien avulla. Näiden testien tulosten valossa erityisesti yksityiset vähittäisliikkeet ovat tehostaneet ikärajavaltontaansa. (Artikkeli V, Warpenius 2015.) Pakka-hankkeen ostokoetutkimus vähittäisliikkeissä oli siis onnistunut alkoholipoliittinen interventio markkinoiden toimintaan, ja ikärajalainsäädännön omavalvonta on iskostunut alkoholikaupan arkitoimintaan.

Artikkelin V (Warpenius 2015) tulokset kertovat kuitenkin siitä, että Pakka-ostokokeen kaltaiset hajaantuneen hallinnan tietomuodot ja käytännöt muovaavat *vaikeasti ennakoitavia ja jopa paradoksaalisia*

asetelmia, joita tässä tutkimuksessa kutsutaan hallinnallisiksi hämmingeiksi. Vaikuttavuustutkimusten tulosten ja menetelmien yhteiskunnallinen hyödyntäminen voi tuottaa odottamattomia seurauksia, kuten tapahtui myös Paikallinen alkoholipolitiikka -hankkeessa. Pakka-tutkimuksessa kehitetty ikärajavalvontaa testaava ostokoe levisi projektin jälkeen vähittäiskaupan omaksi vastuullisen myynnin mittausvälineeksi, jonka tulosten perusteella yksityiset elinkeinon edustajat saattoivat edellyttää entistä suurempaa markkinavapautta. Paikallisen alkoholipoliittisen vaikuttamisen kohteina olleet alkoholimarkkinat subjektiivituivat omavalvontaan ja ottivat tutkimuksen tulokset ja menetelmät oman toimintansa tarkkailun ja eettisyyden osoittamisen välineiksi ja edelleen kansallisen alkoholipoliittisen intressikamppailun keinoiksi.

Ilmiön taustalla on käynnissä oleva vastuullisuuskilpailu valtiomistuksessa olevan Alkon ja yksityisten vähittäisliikkeiden välillä, mikä taas juontaa juurensa jännitteisestä alkoholipoliittisesta tilanteesta. Vähittäiskaupan tavoitteena on purkaa alkoholin vähittäismyyntimonopolin rajoja, joten yksityisillä markkinatoimijoilla on kannustin todistaa olevansa valtion monopoliliikkeiden veroinen vastuullinen vähittäiskauppia. Tähän ikärajavalvonnan tehokkuutta mittaavat ostokokeet tarjosivat toimivan välineen. Ostokokeen mittausmenetelmän leviäminen markkinoiden ja paikallisten toimijoiden käyttöön muistuttaa siitä, että yhteiskunta- ja sosiaalitieteissä tutkimuksen kohteet eivät suhtaudu välinpitämättömästi kokeellisen tutkimuksen tuloksiin, vaan he herkästi valjastavat tietomuodot palvelemaan omia tarkoituksiaan. (Artikkeli V, Warpenius 2015.)

6 TULOSEN POHDINTA JA TOIMIEN LEVIÄMINEN

6.1 KVASIKOKEELLISEN PAKKA-TUTKIMUKSEN RAJOITUKSET JA TULOSEN YLEISTETTÄVYYS

Monen komponentin malli ja vaikutusten erittely

Alkoholihaittojen ehkäisyn kannalta ostokokeen tulokset vahvistavat aikaisempien arviointitutkimusten tulokset (mm. Stockwell 2000, 116; Wallin 2004; Warburton & Shepherd 2006): markkinoiden omavalvonta ja koulutusinterventiot yhdistettynä viranomaisvalvontaan voivat tehostaa vastuullista anniskelua. Tehokas viranomaisvalvonta on vaikuttavuuden kannalta oleellinen tekijä paikallisessa anniskelupaikkojen alkoholihaittojen ehkäisyssä.

Tämän tutkimuksen tuloksien nojalla ei kuitenkaan voida väittää, että pelkkä viranomaisvalvonta olisi riittävä ratkaisu anniskeluelinkeinon vastuullisuuden takaamiseen. Vaikka viranomaisvalvonnan ja sanktioiden merkitys oli ilmeisen suuri anniskelupaikkojen toimintakäytäntöjen muutosta selitettäessä (artikkeli II, Warpenius ym. 2010), myös erilaiset kampanjat ja tempaukset sekä mediavaikuttaminen olivat oleellinen osa Jyväskylän toimintaohjelmaa. Lakisääteisen valvontatyön ohella toteutettu innovatiivinen mielipidekampanjointi ja suora yhteydenpito yrittäjiin saattoivat olla kokonaisvaikuttavuuden kannalta oleellisia välittäviä elementtejä.

Pakka-ostokokeen tulosta on siis syytä tulkita varovaisesti. Pakka-interventiot muodostivat yhtäaikaaisesti toteutettujen toimien kokonaisuuden, jolloin ei ole mahdollista arvioida yksittäisten interventioiden vaikutuksia tarjoilijoiden käyttäytymiseen. Tulostulokset perustui oletukseen toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta. Ostokoeasetelmassa voitiin mitata interventiokokonaisuuden mahdollisia vaikutuksia, muttei luotettavasti erotella yksittäisten toimenpiteiden osuutta lopputulokseen. Tällöin ei voida myöskään yksiselitteisesti arvioida, mitkä olivat interventiokokonaisuuden vähimmäisedellytys vaikutusten aikaansaamiseksi.

Piilohavainnointi menetelmänä rajoitti tulosten kannalta oleellisen tiedon keruuta. Ostokoetilanteessa ei pystytty esimerkiksi selvittämään, oliko tilauksen vastaanottanut tarjoilija osallistunut Pakka-koulutuksiin vai ei. Monet ravintolat kouluttivat vain yhden tai kaksi henkilöä koko henkilöstöstään. Joka tapauksessa Jyväskylän ravintoloiden tehostunut anniskelukontrolli ei näyttänyt johtuvan osallistumisesta koulutukseen. Lisäksi Pakka-toimintapaikkakunnilla oli käynnissä muita hankkeita, joilla

oli vastaavia akuuttien haittojen ehkäisyn ja turvallisuuden edistämisen tavoitteita (artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008). On mahdotonta erotella, mikä näiden rinnakkaisten projektien erillisvaikutus mahdollisesti oli. Selkeiden kausaalisuhteiden osoittaminen anniskelusta kieltäytymisen ja yksittäisten toimenpiteiden välillä on tässä tutkimusasetelmassa kaiken kaikkiaan ongelmallista.

Monen komponentin yhteisömallien vaikuttavuusarvioinnin haasteet eivät koske ainoastaan suomalaista Pakka-tutkimusta. Pakka-hankkeen jälkeen ilmestyneiden kansainvälisten tutkimusten tulokset anniskelupaikkojen humalahaittojen ehkäisyn vaikuttavuudesta ovat edelleen ambivalentteja. Tuoreen tutkimuskatsauksen mukaan voidaan olettaa, että tarjoilijoille suunnattu koulutus yhdistettynä lain valvontaan ja yhteisötason yhteistyöhön voi olla tehokasta, mutta tämä riippuu pitkälti siitä, miten ohjelmien toimeenpanon esteet ja edistävät tekijät on osattu huomioida. (Rossow & Buvik 2017.) Anniskelupaikoissa toteutettujen ehkäisyohjelmien toimeenpanon johdonmukaisuus ja ohjelmien laatu ovat ratkaisevassa asemassa tavoitteiden saavuttamisen kannalta (Babor ym. 2010, 152). Käytännön pulma on, että paikalliset toimijat eivät välttämättä aina jaa tutkijoiden edustamia näkemyksiä politiikka- ja valvontatoimien tärkeydestä paikallisessa ehkäisytyössä (vrt. Holder & Reynolds 1998).

Formatiivinen arviointi ja tutkimuksen antama palaute

Merkittävä tekijä, joka voi selittää toiminta- ja kontrollipaikkakuntien kieltoprosenttien välistä eroa, on ostokokeen lähtötasotutkimuksesta saatu palaute ja tutkijoiden osallistuminen toimeenpanoprosessin laadun arviointiin: vastuullinen anniskelu tehostui nimenomaan Jyväskylässä, jossa lähtötasomittauksen tuloksia hyödynnettiin anniskeluepäkohtien osoittamisessa yrityksille ja julkisen keskustelun herättämisessä. Tällaista kehittämistyötä ohjaavaa tutkimusta kutsutaan arviointikirjallisuudessa formatiiviseksi evaluaatioksi (Holmila 1999, 54–55; Vedung 1997, 119). Ostokokeet ja niiden tulokset itsessään olivat keskustelua virittänyt interventio Jyväskylän yrittäjille. Vertailupaikkakunnalla ja toisaalta toisella Pakka-toimintapaikkakunnalla Hämeenlinnalla ei ollut vastaavaa tutkimustietoa käytössään toimintaa suunniteltaessa. Pakka-ostokoetutkimuksen ennen interventioita tehdyt mittaukset osoittivat alkoholimarkkinoiden vastuukäytäntöjen puutteet ja seurantatieto antoi toimijoille palautetta siitä, olivatko toimet oikeansuuntaisia eli edistivätkö ne tehokkaasti asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tässä mielessä vaikuttavuustutkimuksen tulokset olivat peili, joka paljasti markkinoiden yhteiskuntavastuullisen toiminnan katvealueet ja viranomaisvalvonnan heiveröisyyden.

Tutkimustulosten yleistettävyyttä heikentää se, että tutkimusryhmä osallistui arvioitavan toiminnan suunnitteluun ja tuloksia hyödynnettiin

Metodisia haasteita paikallisessa vaikuttavuustutkimuksessa

Niin kutsutun Duhem-Quine-teesin mukaan tieteellisen kokeen havainnot eivät yksin vahvista tai kumoa teoreettisesta mallista johdetun hypoteesin paikkansapitävyyttä, sillä kokeellisessa asetelmassa on aina mukana ”apuhypoteeseja” varsinaisen testattavan hypoteesin lisäksi. Apuhypoteeseiksi kutsutut tekijät voivat olla tutkittavaan ilmiöön vaikuttavia muita tekijöitä ja havaintoaineiston mekanismeja. Niinpä jos empiirinen koe osoittaa, että testattava teoreettinen malli on väärä, voimme ainoastaan päätellä, että kokeessa mukana olevassa hypoteesijoukossa on jotain viallista. (Kiikeri & Ylikoski 2011, 33–35.)

Artikkelissa IV pohdiskeltiin sitä, että vaikuttavuusarviointitutkimus oli vain harvoissa tapaustutkimuksissa osoittanut yhteisötasoisien alkoholihaittojen ehkäisytoimien olevan tuloksellisia. Sittemmin karttuneet tutkimustulokset eivät ole ratkaisevasti muuttaneet tilannetta. Richard Midford ja Anthony Shakeshaft (2017) löysivät katsauksessaan seitsemän satunnaistettua kontrolloitua kokeellista tutkimusta, joissa oli arvioitu yhteisötason alkoholihaittojen ehkäisyn vaikutuksia. Vaikka tutkimusten lukumäärä on rajallinen, niiden tulokset kuvaavat hyvin myös muissa tutkimusasetelmissa saatuja tuloksia. Tutkimuksissa arvioitujen ohjelmien painopiste on nuorissa, ja ne pohjaavat järjestelmäteoreettiseen malliin. Mittauksissa on saatu tilastollisesti merkitseviä tuloksia melko harvoin (eli noin 18 %:ssa eri tutkimusten indikaattoreista), ja tuloksia on saatu erityisesti vastaajien kokemien haittojen vähenemisestä. Toimenpiteiden yleistettävyydestä, jatkuvuudesta ja kustannustehokkuudesta on vain vähän todisteita.

On vaikea tietää, onko vaatimattomissa tutkimustuloksissa kyse tutkittavien toimien tosiasiallisesta tehottomuudesta, tutkimusasetelmia sekoittavista tekijöistä vai tutkimuksen menetelmällisistä rajoituksista. Voidaan joka tapauksessa ajatella, että yhteisötasoisissa vaikuttavuustutkimusasetelmissa ”apuhypoteesien” kudos on niin tiheä, että alan kokeellisten tutkimusasetelmien rakentaminen, aineistojen analyysi ja päätelmät vaikuttavuustuloksista ovat haasteellisia.

Alkoholihaittojen ennaltaehkäisyohjelmien ja yhteisöhankeiden tutkimusta on kritisoitu jopa niin, että ne eivät ole tiedettä lainkaan (Allamani 2012, 60). Kaiken kaikkiaan kokeellisten asetelmien selkeys mutkistuu, kun tutkimusasetelma rakennetaan yhteisötasoisien toimien vaikuttavuuden tutkimiseen yksilö- tai väestötason sijasta (ks. Babor ym. 2003, 97). Tutkimuskohde ovat alkoholin kulutusta sääntelevät toimijat, sosiaalinen tilanne ja vuorovaikutus, johon paikallisten yhteiskunnallisten toimien kokonaisuus vaikuttaa. Kausaalisten vaikutussuhteiden osoittaminen ei tällöin ole yksiselitteistä.

Kuten edellä jäsennettiin (luku 5.4), kenttäkokeelliseen vaikuttavuustutkimuksen toteuttamiseen yhteisötasolla liittyy monia tutkimuksen luotettavuutta heikentäviä tekijöitä, joita tutkimusasetelmassa

pitäisi pystyä kontrolloimaan. Näitä ovat muun muassa yhteisön historia ja konteksti, osallistujien valikoituminen ja tietoinen pyrkimys edistää arvioitavia tavoitteita, kilpailu toimijoiden välillä ja arvioitavien toimien diffuusio tai jäljittely (ks. myös Holmila & Warpenius 2007). Tietyissä toimintaympäristössä saadut koetulokset eivät välttämättä ole universaalisti toistettavissa, vaan toimintamalli täytyy sopeuttaa vaihteleviin olosuhteisiin.

Pakka-tutkimushankkeen yleisenä pulmana oli nimenomaan alkoholinkulutukseen ja haittoihin liittyvien vaikutusten osoittaminen paikallisella tasolla (Holmila ym. 2009, 96). Myöskään anniskeluun liittyvissä alkoholihaitoissa ei voitu osoittaa selkeää muutosta. Tähän voi löytää joitain mahdollisia selityksiä. Vaikka Pakka-hankkeen tavoitteet oli selkeästi määritelty ja lähtötasomittaukset tehtiin huolellisesti, tulostuuttajien seurantajakso jäi lopulta lyhyeksi. Toimenpiteet itsessään kestivät kahdesta kolmeen vuoteen, eikä pitkän aikavälin seurantamittausta tehty. On siis epävarmaa, miten pysyviä havaitut muutokset tarjoilijoiden ja vähittäismyyjien käyttäytymisessä olivat. (Artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008.)

Paikallisten monen komponentin mallien toteuttaminen pitkällä tähtäimellä edellyttää koordinaatiota ja resursseja, joten myös Pakka-tutkimuksessa havaittujen vaikutusten pysyvyys ja toimintojen jatkuvuus tutkimuspaikkakunnilla jäi arvoitukseksi, koska jälkiseurantaa ei tehty ja interventioaika oli suhteellisen lyhyt. Seurantajakson lyhyttä ja vaikutusmittausten heikkoutta on kritisoitu myös Pakka-tutkimuksen kansainvälisessä arvioinnissa. Eurooppalaisessa RARHA-hankkeessa kartoitettiin hyviä käytäntöjä alkoholiehtoisten haittojen ehkäisyyn. Tässä tarkastelussa Pakka-toimintamalli ei saanut parasta arviointiluokitusta juuri jälkikäteen tehdyn seurantamittauksen puuttumisen vuoksi (Krnell ym. 2016, 77–79). Myös Ingeborg Rossow ja Kristin Buvik (2017) pitävät Pakka-hankkeen anniskeluinterventiota yhtenä esimerkkinä yhteisöhankeesta, joka ei saavuttanut tavoitteitaan nimenomaan lyhyen keston vuoksi. Pakka-hankkeen tutkimusasetelman selkeä puute oli siis seurantajakson lyhyys.

Pakka-tutkimusten seurantaindikaattoreiden haasteena oli myös se, että havaintotapausten määrä oli rajallinen niin ostokoetesteissä kuin rekisteriaineistoissakin. Tämä heikentää vaikutuksia mittaavan koeasetelman toteuttamisedellytyksiä. Pakka-tutkimuksessa seurattiin poliisin tietoon tulleiden pahoinpitelytapausten määrää, joka lopulta oli vuositasolla liian vaatimaton tilastollisen analyysin tekemiseen. Vaikutusten olisi pitänyt olla erittäin mittavia, jotta ne olisivat olleet tilastollisesti merkitseviä. (Artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008.) Vastaava menetelmällinen rajoitus ilmeni 1990-luvulla tehdyssä Lahti-projektissa, jossa niin ikään tutkittiin paikallisen alkoholihaittojen ehkäisyn vaikutuksia. Tuolloin seurattiin muun muassa alkoholiehtoista sairastavuutta paikallisista viranomaisaineistoista, joissa tapausten vuosittainen lukumäärä oli lopulta liian pieni tarkan analyysin ja vaikuttavuutta koskevien johtopäätösten tekemiseen (vrt. Holmila & Simpura 1997, 196–197). Lisäksi, kun sekä

havaintoja on vähän että mahdolliset muutokset ovat pieniä, satunnaisvaihtelu tuo epävarmuutta tulosten tulkintaan ja päätelmiin interventioiden kausaalisista vaikutuksista mitattaviin ilmiöihin. Viranomaisrekisterien tiedot vaihtelevat myös viranomaisten toiminta- ja kirjauskäytäntöjen mukaan (mt., 196).

Metodisten pulmien lisäksi vaikuttavuusnäytön tuottamisen vaikeudeksi Pakka-tutkimuksessa muodostui kansallisen alkoholipolitiikan liberalisoitumistrendin ja paikallisten haittojen vähentämistoimien välinen ristiveto. Pakka-hankkeella pyrittiin kiristämään paikallista alkoholisääntelyä samaan aikaan, kun kansallista alkoholijuomien vero- ja hintapolitiikkaa kevennettiin (ks. luku 2.1). Kansallinen konteksti heijastui selvästi Pakka-tutkimuksen tuloksiin, joihin vaikuttivat sekä kansalliset alkoholipoliittiset toimet että talouden suhdanteet. Pakka-hankkeen aikana alkoholin kokonaiskulutus kasvoi ja pahoinpitelyrikollisuus lisääntyi kansallisella tasolla. Paikalliset Pakka-toimet eivät pystyneet riittävästi puskuroimaan kansallisen alkoholipolitiikan vapauttamisen vaikutuksia, eikä tutkimusryhmä pystynyt luonnollisesti niitä kontrolloimaan, joten myöskään paikallisia vaikuttavuustutkimustuloksia alkoholiehtoihin haittoihin oli vaikeaa osoittaa.

Humalaesitys ja ostokoe vastuullisuusmittarina

Ostokokeissa menetelmänä käytetty piilohavainnointi tuotti välitöntä tietoa ostotilanteista anniskelupaikoissa. Humalaesitys oli lähtökohtaisesti vakioitu, jotta esitys mittaisi samaa asiaa erilaisissa tilanteissa eli tarjoilijan reaktiota ”selvästi päihtyneeseen” asiakkaaseen (artikkeli V, Warpenius 2015; artikkeli I, Warpenius 2005). Kriittinen huomio on, että humalaesitys oli häiriöaltis ja pienikin tilannekohtainen vaihtelu saattoi vaikuttaa ostoyrityksen lopputulokseen, mikä heikentää tulosten luotettavuutta.

Pakka-ostokoemenetelmä kiinnitti huomiota tarjoilijoiden ulkoiseen käyttäytymiseen ja testin lopputulokseen eikä toimijoiden kulttuuriseen merkityksenantoon tai itseymmärrykseen tilanteesta (artikkeli V, Warpenius 2015). Monipuolisemman käsityksen saamiseksi ostokoetutkimus olisi voitu tehdä yhdistellen eri menetelmiä, jotka olisivat täydentäneet kvantitatiivista mittausta ja paljastaneet, mitä testitilanteessa tapahtui toimijoiden näkökulmasta (vrt. Buvik 2013). Laadulliset aineistot olisivat selkeyttäneet tilannekohtaisen vuorovaikutuksen mekanismeja: miten tarjoilijat määrittelivät tilanteen ja millaisia päätelmiä he tekivät? Piilohavainnoinnissa alkoholimarkkinoiden anniskelutilanteiden musta laatikko pysyi suljettuna.

Ostokoemenetelmä soveltuu yhtä kaikki hyvin riippuvuutta aiheuttavien laillisten tuotteiden kaupankäynnin vastuullisuusmittariksi, ja menetelmää onkin sovellettu alkoholin lisäksi tupakan ja rahapelien ikärajavallvonnan testaamiseen vähittäismyynnissä. Näiden tuotteiden hallinnassa liikutaan elinkeinointressien, yksilöiden kulutusvapauden ja yhteisen hyvän

ristiaallokossa, jossa ihmisten kulutustottumukset aiheuttavat välitöntä tyydytystä yksilöille ja voittoa markkinoille, mutta hallitsemattomina aiheuttavat pidemmän tähtäimen haittaa sekä kuluttajille itselleen että heidän ympäristölleen. (Artikkeli V, Warpenius 2015.)

6.2 LAKI, NORMIT JA HUMALAKULTTUURI

Ostokoetutkimuksen kenttähavaintojen perusteella loppuillasta yhä useammat asiakkaat täyttivät selvästi päihtyneen tunnusmerkistön, eikä päihtynyttä esittänyt koeostaja enää poikennut asiakaskunnasta. Alkuillan poikkeava humalaesitys muuttui illan kuluessa normaaliksi ja sulautui yön varhaisina tunteina osaksi sosiaalista tilannetta. Yöaikaan auki olleet anniskelupaikat muodostivat oman sosiaalisen todellisuutensa, jossa yhteinen humala oli epävirallisten sääntöjen sallimaa. (Artikkeli I, Warpenius 2005.)

Kaiken kaikkiaan suomalaisten alkoholiasenteissa korostuu juomisen tilannekohtainen hyväksyttävyys tai tuomittavuus: vuoden 2008 juomatapatutkimuksen mukaan valtaosa suomalaisista ajatteli, että alkoholinkäyttö kuuluu vain erikoistilanteisiin, juhliin ja viikonloppuihin (Härkönen & Österberg 2010, 161). Käänteisesti tämä tarkoittanee sitä, että viikonloppujen ravintolajuhlinta on sosiaalisesti hyväksyttävää irtiottoa arjesta: anniskelun aika ja paikka sallivat sosiaalisen humaltumisen ja ”biletyksen” erityisesti nuorten aikuisten keskuudessa (Maunu 2014). Varsinkin nuoret miehet ovat suhteellisen humalamyönteisiä, ja heistä yli puolet ajattelee humaltumisen olevan viaton tapa pitää hauskaa (Härkönen & Österberg 2010, 163). Kaiken kaikkiaan suomalaisten alkoholinkäyttö myöhentyi 2000-luvulle tultaessa erityisesti anniskelupaikoissa – ja aamuyön tunneille jatkuva juominen oli tyypillisesti humalajuomista (Mustonen & Österberg 2010, 83).

Pakka-ostokoetutkimuksen perusteella ei voida tietää, miten tarjoilijat itse määrittelivät ostokoetilanteen, miten he ylipäättään suhtautuivat humalajuomiseen tai mitkä tekijät heidän näkökulmastaan vaikuttivat päätökseen anniskella selvästi päihtyneelle asiakkaalle. Ostokokeen tulosten perusteella voidaan kuitenkin pohdiskella niitä tekijöitä, jotka vaikuttivat tarjoilijoiden käyttäytymiseen – ja luovat haasteita tilannekohtaiselle alkoholihaittojen ehkäisylle anniskelupaikoissa.

Akuuttien alkoholihaittojen ehkäisyn kannalta humalajuomisen normalisoituminen anniskelutilanteissa viikonloppun iltoina ja öinä oli merkittävä ilmiö. Pakka-ostokokeen tulosten valossa vaikuttaisi ennen kaikkea siltä, että myydessään humalaista esittäneelle pseudoasiakkaalle alkoholia tarjoilijat toimivat yöaikaisen humalatilän hyväksyvän kulttuurisen normiston ohjaamina. Siinä missä lain rikkomukset ovat oikeudellisesti määriteltyjä, normin rikkomus – tai sen noudattaminen – määritetty kulloisessakin sosiaalisessa kontekstissa (Koivisto 2008, 5). Erityisesti

jatkoaikaluvan saaneiden yökerhojen tarjoilijoiden toiminta heijasteli humalatilán hyväksyvää sosiaalista säännöstöä. Anniskelutilanne oli mikrovaltasuhteiden tilannesidonnainen näyttämö, jossa markkinoiden omavalvonta rakoili humalajuomisen ollessa kulttuurinen normi yöaikaan. Ostokokeen tulokset kertovat yleisemmällä tasolla siitä, miten vaikeaa on muuttaa elinkeinoelämän toimintakäytäntöjä ja toimeenpanna lakeja, jotka ovat ristiriidassa syvälle juurtuneiden kulttuuristen normien kanssa (artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008, 266).

Ostokoetulokset paljastivat, että tarjoilijoiden kynnys kyseenalaistaa näyttelijälle myyminen oli kohtalaisen korkea, mikä kertonee ristiriidasta myynnin kieltävän lainsäädännön ja humalan sallivan juhlimiskulttuurin välillä. Ilmeinen haaste anniskelun rajoittamisessa päihtyneille on se, että markkinoiden omavalvonta-ajattelussa on perustavanlaatuinen jännite elinkeinon talousintressien ja väestön hyvinvointinäkökohtien välillä. Alkoholimarkkinat toimivat, kuten talouselämä yleensäkin, voiton tavoittelun periaatteella, kun taas vastuullinen anniskelu edellyttää alkoholiyrittäjien keskinäisen kilpailun rajoittamista ja tinkimistä välittömän taloudellisen edun tavoittelusta sosiaalisen hyvän nimissä.

Tällaisiin ristipaineisiin tarjoilijat joutuvat, kun he kohtaavat päihtyneitä asiakkaita ja tekevät tilanearvioita asiakkaan kunnosta. Kristin Buvik ja Sébastien Tutenges (2018) ovat soveltaneet Michael Lipskyn teoriaa ”katutasen byrokraateista” ymmärtääkseen tarjoilijoiden taipumusta anniskella päihtyneille asiakkaille. Heidän hahmotelmassaan tarjoilijat ovat ristiriitaisessa asemassa, sillä heidän tulisi yhtä aikaa edistää alkoholin myyntiä ja noudattaa alkoholin myyntiä rajoittavaa lakia. Pystyäkseen hoitamaan työnsä ja ratkomaan tätä ristiriitaa tarjoilijat strategisesti kehittävät työhönsä omia sääntöjä, jotka helpottavat heidän kokemiaan paineita (mt.).

Ilman tarjoilijoiden omia käsityksiä valottavaa tutkimusta emme voi tietää, kehittivätkö he omia joustavia työkäytäntöjään tai -sääntöjä, mikä selittäisi selvästi päihtyneelle asiakkaalle myynnin Pakka-ostokokeissa. Sitä vastoin ostokokeissa avustanut näyttelijä kuvasi tunteitaan tilanteissa, joissa hänelle ei myyty alkoholia, ”alkuillan häpeäksi”, vaikka hänelle kyse oli ammattiin liittyvästä roolista – fiktiosta (artikkeli I, Warpenius 2005). Koeostajan ilmaisemiin tunteisiin liittyi oleellista tietoa tilanteen sosiaalisesta dynamiikasta. Kieltäytyessään anniskelemasta myyjä samalla kyseenalaisti lumeasiakkaan itsehallintakyvyn ja aseman täysivaltaisena kuluttajana. Myyntikielto merkitsee asiakkaan ulossulkemista ravintolan sosiaalisesta tilasta ja vie oikeuden osallistua tavoiteltuun kollektiiviseen kokemukseen. Niinpä kielto rikkoo rutiiniluonteisen myyntitilanteen säännöstön ja mutkistaa asiakkaan ja myyjän välistä vuorovaikutusta, mikä koettelee tarjoilijoiden ammattitaitoa.

Vaikutti myös siltä, että baaritiskien tarjoilijoilla oli taipumus siirtää vastuu asiakkaiden tarkkailusta ovelta ja salitilassa päivystävälle järjestysmiehille. Tarjoilijat myivät todennäköisemmin silloin, kun

järjestysmiehet olivat läsnä. (Artikkeli I, Warpenius 2005.) Päähtyneille myymättä jättäminen voi johtaa konflikteihin asiakkaiden kanssa anniskelutilanteissa. Välttääkseen välittömiä aggressioita tarjoilijat myyvät päähtyneille asiakkaille vastuusäännöksistä huolimatta. (Mm. McKnight 1991.) Tältä kannalta anniskeluostokokeen tulos oli yllättävä. Olisi voinut olettaa, että järjestysmiesten läsnä ollessa tarjoilijat olisivat uskaltaneet kieltäytyä myymästä päähtyneille asiakkaille luottaen siihen, että järjestysmiehet hoitavat mahdolliset aggressiotilanteet.

Vastuullisen anniskelun tavoitteiden toteutumisen kannalta Pakka-ostokokeen esiintuoma tarjoilijoiden tekemä vastuunsiirto järjestysmiehille oli kaksijakoinen ilmiö. Yhtäältä järjestysmiehet ylläpitivät yleistä turvallisuutta ja huolehtivat humaltuneista asiakkaista, mutta toisaalta heidän läsnäolonsa mahdollisti ”vastuullisen humalluttamisen” eli anniskelun sallimisen myös selvästi päähtyneille asiakkaille, mikäli nämä vain eivät aiheuttaneet järjestyshäiriötä anniskelupaikan valvomalla pinta-alalla. Henkilökunta ei näin ollen kantanut vastuuta yksittäisten asiakkaiden humalatilasta vaan anniskelutilan yleisestä järjestyksestä. Tämä herättää kysymyksen anniskeluhenkilökunnan vastuun rajoista kontrolloidun anniskelutilan ulkopuolella: kadulle ja kotiin asti järjestysmiehen tarkkaileva katse ei ulotu.

Anniskelematta jättämisen harvinaisuus yöaikaan voi juontaa juurensa myös muista tekijöistä kuin humalanormiston tilannekohtaisista piirteistä. Ostokokeet tehtiin viikonloppuina iltaisin ja öisin, jolloin suomalaisten alkoholinkäyttö ja anniskelupaikoissa tapahtuva juominen ovat runsaimmillaan (ks. Mustonen ym. 2010). Jonot baaritiskillä, anniskelupaikkojen ruuhkaisuus ja melu voivat itsessään heikentää tarjoilijoiden kykyä arvioida asiakkaan päähtyneisyyttä, mikä ilman tilannekohtaisia häiriötekijöitäkin on vaikea tehtävä (vrt. esim. Buvik 2013).

Aikaisemmat suomalaiset tutkimukset kertovat tarjoilijoiden kyynisyydestä lakipykäliä kohtaan (Haavisto ym. 2002, 111), mikä osaltaan saattaa liittyä humalaisille tarjoilun heikkoon viranomaisvalvontaan. Mikäli sanktiot anniskelurikkeistä ovat epätodennäköisiä, tarjoilijoilla on vähäinen ulkoinen kannustin vastuullisen anniskelun periaatteiden noudattamiseen. Myös tarjoilijoiden omat alkoholiasenteet saattavat heijastua heidän ammattitoimintaansa. Alkoholinkäyttöä koskevissa asennetutkimuksissa on nähtävissä, että mitä enemmän vastaaja itse käyttää alkoholia, sitä sallivampaa on hänen suhtautumisensa alkoholiin ja alkoholipolitiikkaan (Österberg ym. 2017).

Useissa tutkimuksissa on puolestaan havaittu, että anniskelupaikkojen tarjoilijoilla runsas alkoholinkäyttö ja myös muiden päihteiden käyttö on muuta väestöä yleisempää (esim. Gripenberg Abdon, Wallin & Andréasson 2011; Norström ym. 2012). Tämä voi heijastua myös heidän alkoholiasenteisiinsa ja edelleen tapaansa arvioida päähtyneille asiakkaille anniskelun hyväksyttävyyttä. Emme tiedä, millaisia olivat Pakka-ostokokeessa testattujen tarjoilijoiden alkoholinkäyttötottumukset tai

asenteet, mutta nämä tekijät saattavat osaltaan selittää sallivaa suhtautumista päihtyneille myyntiin.

Anniskelukäytäntöjen muuttaminen voi yhtä kaikki osoittautua ylivoiimaiseksi, mikäli humalahakuisuus osana suomalaista juhlimiskulttuuria säilyttää asemansa. Perinteisesti ravintoloita on pidetty suomalaisessa alkoholipolitiikassa keinona sivistää kansaa ja esitellä kultivoituneita juomatapoja (Holmila ym. 1997, 405; Sillanpää 2002). Nykyään yöaikaisen anniskelun kontrollissa painaa enemmän tilannekohtaisten humalariskien hallinta.

6.3 PAIKALLISEN ALKOHOLIPOLITIIKAN KÄYTÄNNÖN HAASTEITA JA ANTEJA

Ravintolaostokokeen tulokset nostavat esiin kysymykset paikallisen alkoholipolitiikan käytännön rajoituksista ja mahdollisuuksista alkoholinkulutuksen vähentämisessä ja haittojen ehkäisyssä. Aikaisemman tutkimuksen lupaavaksi osoittama usean komponentin Pakka-toimenpidekokonaisuus pystyi vaikuttamaan tarjoilijoiden vastuukäytäntöihin alkuillasta, mutta ei yöaikaan, jolloin asiakaskunta oli päihtynyttä (artikkeli II, Warpenius ym. 2010). Niinpä ei ole yllättävää, että rekisteritietojen perusteella pahoinpitelytapausten määrissä ei voitu havaita johdonmukaista vähenemistä toimintapaikkakuntien anniskelupaikoissa (artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008).

Tulokset siis osittain vahvistivat lähtöoletukset siitä, että paikallisella toimenpidekokonaisuudella voidaan vaikuttaa paikallisten alkoholimarkkinoiden toimintaan, mutta koeasetelmassa ei voitu havaita muutoksia alkoholihaittojen esiintyvyydessä. Näiden tulosten valossa voidaan pohdiskella niitä tekijöitä, joiden vuoksi paikallisten alkoholimarkkinoiden toimintaan ja kuluttajiin oli vaikeaa vaikuttaa paikallisen alkoholipolitiikan keinoin Suomessa. Monen komponentin paikallisista alkoholihaittojen ehkäisyprojekteista on saatu tuloksia ennen kaikkea Yhdysvalloista, Australiasta ja Uudesta-Seelannista (ks. luku 2.3), joten tutkittujen toimenpiteiden soveltuvuus ja tehokkuustulosten yleistettävyyden Suomen erityisiin alkoholioloihin ei ole itsestään selvää. Yhteisötaoiset toimet ja tieteelliseen näyttöön perustuvat toimintamallit eivät ole universaaleja vaan edellyttävät kansallisia sovelluksia, joissa otetaan huomioon toimintaympäristön erityispiirteet.

Ensinnäkin anniskelupaikkojen tilannekohtaiset kulttuuriset normit viikonloppuöisin olivat ristiriidassa humalajuomista rajoittavan lainsäädännön kanssa. Vaikka ostokokeen tulokset viittasivat siihen, että tarjoilijoiden vastuullista anniskelua oli mahdollista tehostaa viranomais- ja omavalvontaa yhdistävällä toimenpidekokonaisuudella, koetulokset kuitenkin nostivat esiin yöaikaisten anniskelurikkeiden laajuuden: kieltoa myydä selvästi päihtyneille rikottiin systemaattisesti viikonloppujen

pikkutunneilla. Järjestysmiesten läsnäolo ravintoloissa saattoi taata turvallisuuden anniskelupaikoissa, mutta juopuneiden asiakkaiden poistaminen ravintolatilasta vain siirsi järjestyshäiriöt kaduille ja koteihin. Vaikuttaisi siltä, että yöaikaan yritysten yksityinen voitontavoittelu ja kuluttajien oikeus juhlia ajoivat humalahaittojen vähentämistavoitteiden edelle.

Toiseksi Suomessa yöaikaan aukiolevien anniskelupaikkojen määrä oli lisääntynyt 2000-luvulle tultaessa merkittävästi (ks. luku 2.1), eivätkä Pakka-hankkeen tilannekohtaiset hallintatoimet pystyneet kompensoimaan tämän kansallisen alkoholipolitiikan vapauttamiskehityksen vaikutuksia. Kansainvälisten tutkimustulosten perusteella anniskelun aukioloaikojen pidentäminen pääsääntöisesti lisää alkoholinkäyttöä ja akuutteja haittoja, kuten väkivaltaa, tapaturmia ja järjestyshäiriöitä, ja vastaavasti aukioloaikojen lyhentäminen vähentää niitä (Stockwell & Chikritzhs 2009; Hahn ym. 2010). Anniskelupaikkojen yöaikaisten aukioloaikojen vapauttaminen on joidenkin pohjoismaisten tutkimusten mukaan yhteydessä akuuttien alkoholihaittojen määrän kasvuun (mm. Ragnarsdóttir, Kjartansdóttir & Davíðsdóttir 2002; Rossow & Norström 2012). Kriittisesti voidaan siis ajatella, että vastuullisen anniskelun kehittäminen Pakka-hankkeessa oli vain raapaisu ravintolajuomisen haittojen ehkäisyssä, kun samaan aikaan kansallinen alkoholipolitiikka mahdollisti anniskeluaikojen pidentymisen.

Kolmanneksi Pakka-hankkeen toimien voidaan ylipäätään arvella olleen liian pienimuotoisia, jotta ne olisivat voineet puskuroida kansallisen alkoholipolitiikan vapautumista ja alkoholinkulutuksen kasvutrendejä. Tutkimusajanjaksolla kansallisen tason alkoholipoliittiset muutokset, ennen kaikkea alkoholijuomien verotuksen ja hintojen lasku vuonna 2004, ohjasivat kuluttajien käyttäytymistä ja lisäsivät alkoholinkulutusta Suomessa. Alkoholijuomien kokonaiskulutus oli historiallisen korkealla tasolla juuri Pakka-hankkeen toteuttamisen aikoina vuosina 2005 ja 2007 (12,7 litraa absoluuttista alkoholia 15 vuotta täyttänyttä asukasta kohti) (Karlsson ym. 2013, 17; SVT 2017). Kansallisen alkoholipolitiikan liberalisoituessa paikallinen ”vastaliike” ei pystynyt saamaan aikaan kansallisista kulutustrendeistä poikkeavia muutoksia.

Neljänneksi Pakka-hankkeen heikot vaikuttavuustutkimustulokset johtuivat osittain myös toimintarakenteen muodostamisen työläydestä, sen lisäksi, että kenttäkokeessa on lukuisia metodisia pulmia (ks. 6.1). Aikalaiskeskusteluissa ehkäisevää päihdetyötä kritisoitiin siitä, etteivät päihitteet – saatikka niiden saatavuuskysymykset – välttämättä esiintyneet lainkaan yhteisöjä aktivoivissa toimenpiteissä (Rantala & Sulkunen 2003). Tämä heijasteli vanhaa perinnettä, jossa paikallinen raittiustyö asteittain irtautui kansallisesta alkoholipoliittisesta vaikuttamisesta ja alkoi muuttua yleisemmäksi hyvän elämän edistämiseksi jo 1950-luvulta alkaen (Warpenius & Sutton 2000). Lisäksi paikalliset alkoholihaittojen ehkäisyn toimintarakenteet oli juuri hiljattain ajettu alas (ks. luku 2.2).

Tässä tilanteessa merkittävä osa Pakka-hankkeen toimintapanostuksesta kului toimintaorganisaation rakentamiseen, verkostokontaktien luomiseen ja ehkäisyinterventioiden suunnitteluun varsinaisten kohderyhmän tavoittaneiden toimenpiteiden toteuttamisen lisäksi (artikkeli III, Warpenius & Holmila 2008). Käynnistämistilanteen heikkoihin edellytyksiin nähden Pakka-hankkeen varsinainen toimintajakso oli lopulta lyhyt, pari kolme vuotta.

Pakka-tutkimuskokonaisuudessa selvitettiin myös paikallisen alkoholipolitiikan sosiaalisia ja kulttuurisia ehtoja tarkastelemalla paikallisten avaintoimijoiden ja median tapoja ymmärtää paikallinen alkoholihaittojen ehkäisy (Holmila, Warpenius & Tigerstedt 2006 ja 2008; Warpenius & Tigerstedt 2010). Paikallisen alkoholipolitiikan edellytyksiä käsitelleet asiantuntijahaastattelut ja lehdistöanalyysi tehtiin molemmilla toimintapaikkakunnilla. *Tulokset muistuttivat siitä, miten heiveröisesti saatavuuden sääntelyn kysymykset oli 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä jäsennetty osaksi paikallista alkoholihaittojen ehkäisytoimintaa.*

Pakka-hanke onnistui kuitenkin ylittämään rajalinjan paikallisen ehkäisytyön ja alkoholijuomien saatavuuden sääntelyn välillä ja tuomaan ikärajakontrollin ja päihtyneille myynninkontrollin osaksi paikallista ehkäisevää päihdetyötä interventiopaikkakunnilla. Pakka-hankkeen merkittävin anti ei ollutkaan vahvan tieteellisen tutkimusnäytön tuottaminen, sillä koko hankkeen kontrolloidussa kvasikokeellisessa tutkimusasetelmassa saatiin tilastollisesti merkitseviä vaikuttavuustuloksia ainoastaan siitä, että anniskelu päihtyneille kiristyi (Holmila & Warpenius 2012). Oleellista oli pikemminkin toiminnan toteutettavuuden demonstroiminen: paikallisten viranomaisten ja markkinoiden yhteinen yhteiskuntavastuullinen toiminta alkoholihaittojen ehkäisemiseksi osoittautui ylipäättään mahdolliseksi ristiriitaisista intresseistä ja suomalaisen paikallisen ehkäisytyön heikkouksista huolimatta.

Anniskelun omavalvonnan tehostamisen kannalta Pakka-tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että tehokas viranomaisvalvonta, sanktioiden uhka ja näistä tiedottaminen mediassa olivat Pakka-toiminnan vaikuttava ydin (artikkeli II, Warpenius ym. 2010). Samanlaiseen tulokseen viittaavat Pakka-hankkeen ikärajavalvonnan tehokkuutta arvioineet ostokokeet vähittäismyynnissä (Holmila ym. 2010; artikkeli V, Warpenius 2015): alkoholitarkastajien valvonnan tehostuminen oli vahvin selittävä tekijä sille, että ikärajavalvonta vähittäismyynnissä parani ennen kaikkea Pakka-kontrolliseudulla.

Mikäli siis halutaan vaikuttaa kapeasti alkoholijuomien kaupallisiin saatavuuskanaviin sekä anniskelun ja myynnin vastuullisuuteen, ovat viranomaisvalvonnan ja elinkeinoelämän omavalvonnan keinot kärkeisjalla. Pakka-toimintamalli on kuitenkin alkoholimarkkinoiden valvontaa kattavampi yhteisötoimintamalli. Vaikuttavuutta mittaavan tutkimusnäytön kannalta voidaan kriittisesti kysyä, mitä lisäarvoa paikalliseen

alkoholihaittojen ehkäisyyn koituu siitä, että useita toimia tehdään rinnakkain ja koordinoitusti paikallisten viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyönä. Laaja-alaista paikallista yhteistyötä alkoholihaittojen ehkäisyssä voidaan perustella pikemminkin sosioeettisillä argumenteilla ihmisten oikeudesta vaikuttaa omaan elinympäristöönsä kuin sillä, että kyseessä olisi vahvaan tieteelliseen vaikuttavuusnäyttöön pohjautuva tehokas haittojen ehkäisyn menetelmä.

Tämän tutkimuksen käytännöllisenä johtopäätöksenä on, että markkinatoimijoiden omavalvonta ei yksin riitä yhteiskuntaeettisten periaatteiden toteuttamiseen vaan yksityisen markkinatoiminnan laajentuessa on huolehdittava riittävästä viranomaisvalvonnasta. Yksityinen voitontavoittelu painaa markkinatoimijoiden vaakakupissa herkästi enemmän kuin moraalinen velvollisuus huolehtia hyvän ja oikean arvojen toteutumisesta, olipa kyse alkoholikaupasta tai hyvinvointipalveluiden tuottamisesta.

6.4 PAKKA-TOIMINTAMALLIN LEVIÄMINEN JA AJANKOHTAISUUS

Pakka-hankkeen toiminnallinen perusajatus oli luoda toimintapaikkakunnille koordinoitu toimenpidekokonaisuus paikallisen alkoholijuomien saatavuuden sääntelyn tehostamiseksi. Pakka-toimintaa voidaan luonnehtia valtio- ja tutkijavetoiseksi hankkeeksi. Aloite paikallisten toimien käynnistämiseen tuli valtionhallinnolta, joten hankkeessa oli mukana vahva keskusjohdon ja kansallisen alkoholihaittojen ehkäisyn intressi. Pakka-toimenpiteiden tavoitteena oli tarjota päätöksentekijöille ja toimijoille esimerkki ja tieteellisesti perusteltu malli siitä, miten alkoholihaittoja ehkäiseviä toimia voidaan tehokkaasti toimeenpanna paikallisella tasolla. (Holmila ym. 2009, 18–19.)

THL:n kehittäjät ja tutkijat tuottivat Pakka-hankkeen kokemusten pohjalta sosiaalisen innovaation eli *Pakka-toimintamallin*. Pakka-hankkeen kvasikokeellisen kenttäkokeen käytännön johtopäätöksenä paikallisia toimijoita kannustettiin toteuttamaan usean komponentin alkoholihaittojen ehkäisymallia hyvänä tapana ehkäistä alkoholiehtoisia haittoja (mt.). Pakka-mallin lupaus liittyi siihen, että se pyrki tehostamaan kansainvälisessä tutkimuksessa vaikuttaviksi tiedettyjen menetelmien, kuten alkoholijuomien ikärajojen ja niiden valvonnan, toteuttamista. Vaikuttavaksi tiedettyjen menetelmien toteuttamiseen haettiin uusia paikallisia käytäntöjä. Pakka-toimintamallissa saatavuuden sääntely ja viranomaisvalvonta yhdistyvät erityyppiseen tiedolliseen vaikuttamiseen ja yhteisöjen aktivointiin (Fors ym. 2013).

Seuraavassa tarkastellaan Pakka-toimintamallin leviämistä ja ajan-kohtaisuutta tutkimushankkeen päättymisen jälkeen ja pohdiskellaan perusteluita sille, miksi toimintamalli on otettu käyttöön varsin laajalti

Suomessa. Yhteisölähtöisten tutkimushankkeiden interventiot eivät juuri koskaan ole suoraan ja sellaisinaan siirrettävissä toisille paikkakunnille, joissa on omat työtapansa ja traditionsa (ks. Holmila 2001). Lisäksi paikallisten ohjelmien vaikuttavuus ei useinkaan ole pysyvää, koska toimenpiteet jäävät kertaluonteisiksi tai interventioiden laatu ei ole riittävä (Holder & Moore 2000). Vaikuttavuutta mittaavien toimintatutkimusten haaste on interventioiden siirto paikkakunnalta toiselle sellaisella tavalla, että toimintamallin todennettu vaikuttavuus ei kärsi uusissa toimintaympäristöissä (Holmila & Warpenius 2007).

Pakka-toimintamallin leviäminen ja tieto-ohjaus

Se, että tieteellistä vaikuttavuusnäyttöä tiukassa kontrolloidussa kvasikokeellisessa asetelmassa ei Pakka-tutkimuksessa suoranaisesti saatu, ei ole ollut kynnyskysymys toimintamallin leviämisen hankkeen jälkeen. Kunnille osoitetun kyselyn perusteella noin 2,7 miljoonaa suomalaista asui kunnissa, joissa toteutettiin Pakka-toimintamallia vuoden 2016 lopulla (Markkula & Warpenius 2017). Pakka-mallin nopea leviäminen kertoo siitä, että alkoholilain tehokkaalle toimeenpanolle ja saatavuutta säänteleville paikallisille toimille oli selkeä tarve Suomessa. Pakka-hankkeen innovatiivisuus liittyi siihen, että se valjasti kuntien paikalliset toimijarakenteet, kuten ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöverkostot, moniammatilliset työryhmät ja sektorirajat ylittävät yhteistyöprojektit, ympäristö- tai yhteisöorientoituneen interventiokokonaisuuden toteuttajiksi.

Pakka-toimintamalli ja kokemukset sen toteuttamisesta ovat levinneet julkisen vallan piirissä paikkakunnalta toiselle kansallisten ja alueellisten ohjausmekanismien tukemina. THL koordinoi kuntien ja alueiden Pakka-toimijoiden kehittäjäverkostoa, ylläpitää verkkosivuja ja levittää aiheesta tukimateriaaleja (esim. Fors ym. 2013). THL:n tieto-ohjauksessa paikallisia julkisen vallan toimijoita kannustetaan toteuttamaan Pakka-toimintamallia yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa. Pakka-toimintamalli on myös laajennettu kattamaan kaikki ikärajavalvottavat tuotteet: nykyään se on nimeltään Paikallinen alkoholi-, tupakka- ja rahapelipolitiikka (Pakka) -toimintamalli (mt.).

Pakka-toimintamallin leviämistä on edistänyt myös sen linkittäminen kansalliseen ohjelmaohjaukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelmassa suositellaan alan toimijoille muutamia tieteelliseen näyttöön perustuvia menetelmiä mukaan lukien Pakka-toimintamalli (STM 2015, 49–53). Myös Alkoholihallinnon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2017–2018 (Valvira 2016, 14) korostaa paikallisen ehkäisevän päihdetyön ja valvonnan yhteistyötä Pakka-toimintamallin mukaisesti. Ylipäättään ohjelma- ja tieto-ohjauksessa on korostettu kansalaisten, kuntalaisten tai asukkaiden osallistumista ja osallisuutta paikalliseen alkoholipoliittiseen päätöksentekoon (STM 2015; THL 2017a).

Pakka-hankkeen toteuttamisen aikoihin valtiollinen laatuohjaus oli uusi vahva trendi, ja tuolloin oli epäselvää, miten paikalliset innovaatiot saattaisivat levitä paikkakunnalta toiselle hajautetussa kilpailuvaltiossa (artikkelin IV, Warpenius 2006). Artikkelin IV keskeinen päätelmä oli, että näyttöön perustuvien mallien kehittäminen ja levittäminen paikallisessa ehkäisytöinnässä edellyttäisivät valtion ohjausroolin vahvistamista. Valtiollisten ohjausjärjestelmien selkeyttäminen taas ei onnistu ilman hallintoajattelun ja siihen liittyvän lainsäädännön muutosta. (Mt.)

Kansallisessa ehkäisevän päihdetyön ohjauksessa laatuohjaus on edelleen oleellinen instrumentti (THL 2017b), mutta samalla ”tieteelliseen näyttöön” perustuvia toimia on levitetty määrätietoisesti. THL on muun muassa linjannut Pakka-toimintamallille laatuvaatimukset (THL 2017c), joilla pyritään takaamaan, etteivät Pakka-toimintamallin ydinsisällöt katoa kirjavien paikallissovellusten vuoksi.

Pakka-hankkeen aikoihin artikkelissa IV pohdiskeltiin, mikä asema tieteelliselle vaikuttavuusnäytölle tai sen puutteelle ylipäätään annetaan yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Artikkelin johtopäätös oli, että voitaisiin puhua suoraan siitä, mikä on hyvää ja oikein, ei ainoastaan siitä, mikä on vaikuttavaa ja tehokasta. (Artikkeli IV, Warpenius 2006.) Tämän suuntainen ajatus on saanut tilaa ”hyvien käytäntöjen” termin alla myös ehkäisevässä päihdetyössä. Muun muassa laissa ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä todetaan, että ”[e]hkäisevän päihdetyön on perustuttava päihteiden käytön ja siitä aiheutuvien haittojen seurantaan, käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön ja *hyviin käytäntöihin* (Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä 523/2015, 3 §).

Pakka-toimintamallin omaksuminen uusilla paikkakunnilla kertonee siitä, että toimintamallin leviämisen keskeinen edellytys ei ole kova tieteellinen vaikuttavuusnäyttö vaan se, että toimijat ovat kokeneet toimintakäytännön hyväksi ja mielekkääksi. Mallin menestyksen perustana voitaneen pitää myös toimenpiteiden lakiperusteisuutta, yhteistyötä ja sovellettujen toimien hyväksyttävyyttä väestön keskuudessa.

Julkisen vallan toimien lisäksi Pakka-ostokoetutkimus kirvoitti merkittäviä vaikutuksia alkoholin vähittäismyyntitoimintaan kansallisesti, mitä pohdittiin artikkelissa V (Warpenius 2015). Pakka-tutkimuksen jälkeen ikärajakontrollia testaava koeostomenetelmä levisi lyhyessä ajassa – ja jopa ennalta arvaamattomilla tavoilla – niin paikallisten viranomaisten kuin markkinoidenkin käyttöön huolimatta kvasikokeellisen tutkimusasetelman menetelmällisistä rajoituksista. Alkoholin vähittäismyyntiin omavalvontaohjelmat ja ostokoemenetelmän omaksuminen kauppiaiden itsetarkkailun välineeksi tehostivat ikärajakontrollikäytäntöjen omaksumista koko maassa (artikkeli V, Warpenius 2015).

Tällä hetkellä ikärajavalvontaa mittaavia ostokokeita käytetään useilla paikkakunnilla vähittäismyyntissä, mutta anniskelumyyntiin humalakontrollissa lumeostoja ei ole käytetty kuin muutamassa paikalliskokeilussa THL:n tukemana. Nuorisoon kohdistuvan ikärajakontrollin suosio ei kaiken

kaikkiaan ole yllättävää. Alkoholipoliittisia keinoja koskevissa mielipidetutkimuksissa on huomattu, että nuorten koulutuksen ja ikärajakontrollin kaltaiset keinot ovat väestön keskuudessa suosittuja, ja niitä kannatetaan enemmän kuin universaalisti rajoittavia menetelmiä (ks. Giesbrecht & Greenfield 1999; Wallin 2004, 102). Myös Suomessa ikärajakontrolli on väestön laajalti kannattama menetelmä (Warpenius 2017). Tämä voi osittain johtua siitä, että tilannekohtaiset nuorten juomiseen puuttuvat menetelmät eivät kajoa hallitusti juovien aikuisten kuluttajavapauteen.

Alkoholimarkkinoiden toiminnan osittaisen vapautumisen vastavoimana paikallinen alkoholin saatavuuden sääntely on siis Pakka-toiminnan myötä liitetty entistä tiiviimmin osaksi kuntien ehkäisevää päihdetyötä ja markkinoiden itsesääntelyä jälkiekspansiivisessa hyvinvointivaltiossa. Kansallisen tason toimenpiteiden rinnalla paikallinen sääntely on entistä painavammassa asemassa.

Suomessa kansallisen tason alkoholimarkkinoiden sääntelymekanismit ovat kuitenkin kansainvälisesti verrattuna edelleen suhteellisen kireitä – vapautumiskehityksestä huolimatta. Pakka-mallin leviämistä ei siis voida tulkita kansallisen alkoholikontrollin purkautumiseksi, vaan tilannekohtaisen ja paikallisen kontrollin mekanismien aseman vahvistumiseksi. Alkoholipoliittisessa hallinnassa kansalliset ja paikalliset käytännöt toimivat rinnakkain.

Pakka lakisääteiseksi

Pakka-hankkeen jälkeen sekä valtion ohjelmaohjauksessa että lainsäädännössä on tehty muutoksia, jotka ovat osaltaan edistäneet Pakka-toimintamallin leviämistä. Sen lisäksi, että Pakka-toimintamalli on levinnyt tieto-ohjauksen kanavia pitkin osana kansallista ohjelmaohjausta, se on paalutettu osaksi ehkäisevää päihdetyötä ja alkoholihaittojen vähentämistä koskevaa lainsäädäntöä. Pakka-toimintamallin ajatus on kirjattu lakiin ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä. Lain mukaan kunnan tulee ”huolehtia siitä, että (...) kunnan toimet sovitetaan yhteen poliisin, alkoholilain (1143/1994) ja tupakkalain (693/1976) noudattamisen valvonnan, elinkeinoelämän ja erityisesti ehkäisevään päihdetyöhön osallistuvien yleishyödyllisten yhteisöjen ehkäisevään päihdetyöhön kuuluvien ja sitä tukevien toimien kanssa” (Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä 523/2015, 5 §, 5).

”Innovaatioiden diffuusion” näkökulmasta ilmiö on kiinnostava: vapaan verkostomaisen vertaisoppimisen ja keskitetyn valtiollisen tieto-ohjauksen lisäksi kunnille on asetettu lakisääteiseksi tehtäväksi luoda rakenteita, jotka mahdollistavat Pakka-tyyppisen toimintamallin toteuttamisen. Näin paikallisesta yhteistyöstä ja osallistumisesta tulee lakiin perustuva sääntö ja velvoite paikallisille toimijoille, erityisesti kunnille, joille on laissa nimetty eri

tahojen toiminnan yhteensovittamisvastuu. Niinpä Paikallinen alkoholipolitiikka -mallissa lain ja paikallisen yhteisötasoisien toiminnan dynamiikka kulki lainsäädännön toimeenpanon lisäksi myös toiseen suuntaan eli paikallisista kokeilukäytännöistä lainsäädännöksi.

Maaliskuussa 2018 voimaanastunut alkoholilain kokonaisuudistus toi joitain muutoksia alkoholihallintoon ja samalla paikallisiin edellytyksiin vaikuttaa alkoholimarkkinoihin. Uudistetun alkoholilain (1102/2017) mukaan ravintola-alan toimintaedellytyksiä parannettiin useilla keinoilla: ravitsemisliikkeiden aukioloaikaa koskeva sääntely kumottiin kokonaan, ravintolat voivat saada myös alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan, tilapäisten anniskelulupien tarvetta vähennettiin, jatkoaikaluvista luovuttiin ja myös muuta yksityiskohtaista sääntelyä purettiin (ml. annoskorajoituksista luopuminen). Lakiuudistus pidensi anniskeluaikoja kello neljään asti aamulla ja mahdollisti alkoholijuomien nauttimisen anniskelutiloissa kello viiteen asti aamulla.

Kun anniskeluelinkeinon toiminnan sääntelyä on purettu, myös elinkeinon omavalvontavollisuuksia on lisätty anniskelutilan valvonnan ja järjestyshäiriöiden riskien hallitsemiseksi. Nähtäväksi jää, avaako alkoholilain uudistus uuden lehden paikallisen alkoholipolitiikan ja anniskelun omavalvonnan tehostamisessa Suomessa.

Tarvitaanko Pakkaa?

Pakka-hankkeen päättymisen jälkeen alkoholioloissa on tapahtunut muutoksia, jotka ovat alkoholihaittojen ehkäisyn kannalta myönteisiä. Alkoholin kokonaiskulutus on vähentynyt selvästi sitten Pakka-hankkeen, jolloin alkoholin kulutus oli Suomessa huipussaan. Alkoholin kokonaiskulutus kasvoi aina vuoteen 2007 saakka, minkä jälkeen se on vähentynyt 12,7 litrasta 10,8 litraan vuoteen 2016 mennessä (SVT 2017, 20). Kokonaiskulutuksen vähenemisen taustalla ovat mitä ilmeisimmin alkoholiveron korotukset, joita tehtiin viisi kertaa vuodesta 2008 alkaen, ja talouden yleinen taantuma Suomessa (Karlsson ym. 2016). Samalla myös monien alkoholiehtoisten haittojen, kuten alkoholiin liittyvän kuolleisuuden, määrä on kääntynyt laskuun (Karlsson 2018, 23). Kuitenkin verrattuna muihin Pohjoismaihin, joissa toimii alkoholin vähittäismyyntimonopoli, Suomessa oli edelleen korkeampi alkoholin tilastoitu kulutus vuonna 2016 (SVT 2017, 42).

Myös juomatavoissa on havaittu merkittäviä muutoksia. Alaikäisten alkoholinkäyttö on vähentynyt Nuorten terveystapatutkimusten mukaan vuoteen 2015 asti (Kinnunen ym. 2017). Alkoholin saatavuuden kiristymisen on havaittu olevan siinä yksi keskeinen tekijä (Raitasalo ym. 2018). Alkoholin vähittäismyyntiin puolella on vahvoja signaaleja siitä, että alkoholijuomien myyntiin ikärajakontrolli on nyt tehokkaampaa kuin Pakka-tutkimuksen aikaan. Vuoden 2016 mystery shopping -tulosten mukaan Alkot tarkistivat

iän 91 prosentissa ja Päivittäistavarakauppa ry:n jäsenyritykset 76 prosentissa testitilanteista, joissa seurattiin alkoholijuomien oston ikärajakontrollia (Alko 2016; PTY 2017).

Alkoholijuomien kaupallinen saatavuus on kiristynyt nuorilla, ja tämä näkyy myös nuorten alkoholijuomien hankintakanavissa. Kouluterveyskyselyn mukaan ainoastaan 10 prosenttia ammattioppilaitoksissa opiskelevista nuorista oli hakenut edellisen juomiskerran alkoholijuomansa itse kaupasta. Sitä vastoin nuoret haettivat alkoholijuomansa kavereilla, vaikka alkoholijuomien välittäminen alaikäisille on laissa kielletty: jopa 86 prosenttia alkoholia nauttivista alaikäisistä lukiolaisista sai edellisen juomiskerran alkoholinsa kaverien kautta. (Kouluterveyskyselyn tulokset 2015.)

Myös humalajuomisessa on tapahtunut muutoksia. Vuoden 2016 juomatapatutkimuksen perusteella humalajuominen on vähentynyt ensimmäistä kertaa vuoden 1968 jälkeen, jolloin tämä tutkimussarja aloitettiin (Härkönen ym. 2017, 26–27). Samaan aikaan julkisten tilojen pahoinpitelyiden määrä on selkeästi vähentynyt vuoden 2011 huippuvuoden jälkeen (Kääriäinen ym. 2017, 62), ja alkoholiehtoisten pahoinpitelyiden osuus pahoinpitelyrikollisuudesta on tasaisesti pienentynyt (Salmi ym. 2015, 72). Vaikka alkoholinkulutus ja alkoholiehtoiset pahoinpitelytapaukset ovat kaiken kaikkiaan vähentyneet, yleisten paikkojen väkivaltatapaukset (ml. pahoinpitelyt) keskittyvät vahvasti viikonloppujen myöhäisiltojen ja aamuyön tunneille. Yöaikaan auki olevat yökerhot ja muut anniskelupaikat ovat keskittyneet kaupunkien keskustoihin, joissa katuväkivaltatapauksen piikki osuu anniskeluaikeiden päättymiseen. (Warpenius ym. 2013.) Anniskelupaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen olisi selkeä universaali alkoholipoliittinen toimenpide humalajuomisen akuuttien haittojen hillitsemiseksi.

Kansanterveys-, järjestys- ja hyvinvointitavoitteiden kannalta myönteiset kehityssuunnat eivät ole poistaneet alkoholihaittojen paikallisen ehkäisyn tarvetta. Alkoholijuomien välittämisen alaikäisille kieltävä alkoholilaki ei ole edelleenkään elävä käytäntö. Kaiken kaikkiaan nuorten juominen on edelleen yleistä Suomessa. Eurooppalaisen kouluterveyskyselyn mukaan 74 prosenttia 15–16-vuotiaista alaikäisistä oli juonut alkoholijuomia (Raitasalo, Huhtanen & Miekkala 2015, 17). Akuuttien alkoholihaittojen runsas tilanne- ja aikakohtainen esiintyvyys puolestaan viittaa siihen, että yöaikainen päihtymys anniskelupaikoissa ei ole ilmiönä väistynyt suomalaisesta juhlimiskulttuurista. Myös päihteiden sekakäyttö on tilannekohtaisten päihdehaittojen ehkäisyn kannalta kasvava haaste (vrt. Kataja ym. 2016).

7 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ – TEOREETTISET IMPLIKAATIOT

Tässä tutkimuksessa kehitettiin hallinnan analyysin ja moralisäätelyn ajatusperinteiden pohjalta *moraalihallinnan* termiä ja tulkintanäkökulmaa, jonka varassa paikallisia hajautetun alkoholihallinnan ja lakiin perustuvan sääntelyn yhtäaikaista käytäntöä voidaan ymmärtää. Sekä hallinnan analyysissa että moralisäätelyn teoriassa jäsennetään keskitetyn valtiokontrollin ulkopuolelle hajautuneita yhteiskunnallisen vallankäytön välittyneitä mekanismeja eli politiikan hajaantumista *käytännöiksi*, joissa eri toimijat subjektivoituvat omaehtoiseen yhteiskunnallisten uhkien säätelyyn.

Tutkimuksen keskeinen teoreettinen johtopäätös on, että hajautettu paikallinen alkoholipolitiikka ei merkitse valtiovallan otteen herpaantumista suhteessa alkoholimarkkinoihin ja autonomisiksi määriteltyihin paikallisiin toimijoihin vaan yhteiskunnallisen vallankäytön uudelleen asemoitumista hallinnallisiksi käytännöiksi, joihin liittyy odottamattomia seurausvaikutuksia ja uudelleen keskittymistä.

Tämä monikehäinen hallinta on tulkittavissa moraalihallinnaksi, joka merkitsee ihmisten elämän ohjaamista alkoholimarkkinoiden ja paikallistoimijoiden välityksellä ja vaikuttavuusimperatiivien siivittämänä jälkiekspansivisessa hyvinvointivaltiossa. Moraalihallinta toimii hajautettuina hallinnan käytäntöinä, mutta vallankäytön moraliteettien määrittely on keskitetty valtion ylätasolle, lainsäädäntöön. Juuri kansallisen alkoholilain toimeenpanoa alkoholikaupan valvonnan mikrokäytännöissä kutsutaan tässä tutkimuksessa moraalihallinnaksi alkoholimarkkinoiden kautta.

Paikallista alkoholipolitiikkaa koskevilla tuloksilla on teoreettisia implikaatioita, joita tarkastellaan suhteessa 1) kansalliseen lakiperustaiseen alkoholipolitiikkaan, 2) moraalihallinnan sääntöjen subjektivoivaan ja objektivoivaan luonteeseen ja 3) vaikuttavuusnäyttöön paikallisen toiminnan ohjenuorana.

7.1 PAIKALLISEN ALKOHOLIPOLITIIKAN AMBIVALENSSIT

Pakka-toimissa alkoholimarkkinoiden viranomaiskontrolli oli se kova ydin, joka vaikutti paikallisten alkoholimyyjien toimintaan. Tästä päätellen paikallisessa alkoholipolitiikassa elinkeinotoimijat subjektivoituvat noudattamaan alkoholijuomien vastuullisen anniskelun ja myynnin periaatteita omaa toimintaansa ohjaavina hallinnallistuneina käytäntöinä, mutta tämän taustalla oli viranomaissanktioiden uhka.

Pakka-hankkeessa ”paikallisyhteisöä” osallistavat keinot, kuten kampanjat ja mediatyö, olivat sekundaarisia komponentteja, jotka tukivat ja loivat yleistä moraalipohjaa ja hyväksyntää valvonta- ja kontrollitoimille. Paikallisten asukkaiden osallistaminen alkoholihaittojen hallintaan toteutui Pakka-hankkeessa välillisesti: yhtiältä tavoitteena oli kulttuurisen normiston muovaaminen siten, että viranomaissääntely ja rajoitukset koettaisiin hyväksyttävänä – ja toisaalta lähiyhteisöä vastuullistettiin muun muassa kontrolloimaan, etteivät alaikäiset saaneet haltuunsa alkoholijuomia.

Yleisemmällä teoreettisella tasolla Pakka-hanke kuvaa hyvin sitä, miten moraalihallinnassa alkoholinkulutuksen haitallisten vaikutusten hallinnointi politisoituu yhteiskunnan eri tahoilla, mutta moraalihallinnan ehdottomat säännöt on kirjattu kansalliseen lainsäädäntöön, eikä näitä oikean ja väärän rajanvetoja voida neuvotella paikallisesti. Pakka-hankkeen pyrkimyksenä oli olemassa olevan kansallisen lainsäädännön toimeenpanon ja paikallisviranomaisten toiminnan tehostaminen eli niiden tehtävien toteuttaminen, jotka hyvinvointivaltiossa jo olivat valtion alueellisten viranomaisten vastuulla. Paikallisessa alkoholipolitiikassa oli kyse lainvalvontaa tehostavien käytäntöjen toimeenpanosta ja toteutuksesta, ei niinkään politiikkatavoitteiden paikallisista määrittelykamppailuista.

Holderin (1998) hahmottaman yhteisöehkäisyn tausta-ajattelu korostaa, etteivät yksilöt yhteisön jäseninä ole ainoastaan edunsaajia eli hyvinvointijärjestelmän asiakkaita, joilla on oikeus palveluihin. Yhteisömobilisaation käsite viittaa siihen, että yhteisön jäsenillä on paitsi oikeus myös velvollisuus aktivoitua ylikysilölliseen toimintaan ja politisoida huolensa julkisiksi asioiksi eli velvoite toimia yhteisen hyvän nimissä.

Suomessa paikallisen alkoholimobilisaation koetinkivenä on valtiokeskeinen hallinnan perinne, jolloin rajoittavan alkoholipolitiikan keinojen sopeuttaminen desentralisoidun hallinnan olosuhteisiin ei ole yksiselitteistä. Suurin vaikeus on poliittisen yhteisön eli kunnan toimintarakenteiden ja päätösvallan puutteissa. Kuntien juridinen vaikutusvalta alkoholipoliittisissa asioissa on hyvin rajallista. Pelkkä kuntien hyvinvointiammattilaisten aktivointi löyhillä puiteohjelmilla ei riitä saamaan aikaan riittävää mobilisaatiota alkoholihaittojen ehkäisemiseksi niin kauan kuin vaikuttavaksi tunnettuja alkoholipolitiikan keinoja koskeva päätösvalta on siirretty kunnan ulkopuolelle.

Myöskään Pakka-hanke ei linjannut uusia kansallisesta alkoholipolitiikasta poikkeavia paikallisia tavoitteita sinänsä. Kunnille on valtionhallinnon uudistusten ja ohjelmaohjauksen myötä annettu hyvinvointivastuuta alkoholihaittojen korjaamisesta, mutta ei tosiasiallista valtaa tehdä ratkaisevia linjavalintoja tehokkaiksi havaituista alkoholipoliittisista keinoista, kuten alkoholin vähittäismyynti- ja anniskelupaikkojen määristä tai alkoholijuomien hinnoittelusta. Paikallisella alkoholipolitiikalla ei näin ollen viitata tosiasialliseen alkoholipoliittiseen päätöksentekoon ja intressikamppailuun paikallisella tasolla.

Kriittinen kysymys kuuluu, onko ”yhteisöillä” tällaisessa tilanteessa riittäviä moraalisia resursseja vastapainon tarjoamiseksi alkoholin kulutuksen yksilöllistymiselle ja valtiollisen markkinasääntelyn purkautumiselle. Esimerkiksi Klaus Mäkelä (1999/1995, 84) on kritisoinut ajatusta hajautetuista yhteisöistä valtiosääntelyn paikkaajana toteamalla, että ”[k]un valtiolliset sääteljärjestelmät purkautuvat, paikallistoiminnan käynnistäminen vaatii sen asteista moraalista mobilisoitumista, että se myös helposti kääntyy moraaliseksi suvaitsemattomuudeksi”. Hänen mukaansa ”puheet lähiyhteisöjen elvyttämisestä ovat usein hämäystä, jolla peitellään (...) pyrkimystä purkaa hyvinvointijärjestelmiä” (1999/1982, 23). Niinpä yhteisöopit edustavat ennen kaikkea uhkakuvaa, joka nakertaa liberaalin demokratian perinnettä.

7.2 OBJEKTIVOINTIA JA SUBJEKTIVOINTIA – MORAALIHALLINNAN JAKOLINJAT JA PORTINVARTIJAT

Yksilöillä on historiallisesti verrattuna laaja kuluttajavapauden kenttä, johon on kuitenkin piirretty lainsäädäntöön kirjatut jyrkät rajat sallitun ja kielletyn kulutuksen välille, mitä tässä tutkimuksessa on lähestytty moraalihallinnan näkökulmasta. Kun päihtynyt tai alaikäinen tahtoo ostaa alkoholijuomia, moraalihallinnan imperatiivien mukaan se kuuluu kieltää häneltä. Tämä hallinnan käytäntö ei tukeudu riskikalkyyliä tiedostavien yksilöiden itsehallintaan vaan lähiympäristölle juridisesti delegoituun vastuuseen.

Paikallinen (yhteisöperustainen) ehkäisyajattelu myöhäismodernissa yhteiskunnassa voidaan ymmärtää juuri moraalihallinnan käsitteen kautta. Kyse ei ole nostalgisesta kaipuusta kadotettujen pieniyhteisöjen turvallisuutta ja suojaavuutta kohtaan vaan hallinnallisen käytännön hybridimuodosta, joka kierrättää varhaismodernin moraalisaatelyn vallankäytön piirteitä myöhäismoderniin hajautettuun hallintaan ja vaaralliseksi kulutukseksi luokitellun käyttäytymisen sääntelyyn.

Millaisia moraalisaatelyn elementtejä uuteen hajautettuun moraalihallintaan sitten on siirtynyt? Seuraavassa tarkastellaan moraalihallinnan ulottuvuuksia Pakka-hankkeen tutkimusasetelman kirvoittamina. Oleellisia moraalihallinnan kerrostumia ovat ensinnäkin toimijoiden jakautuminen subjektivoituneisiin vastuunkantajiin ja säätelyn kohteina oleviin vaaravyöhykkeillä kulkijoihin, huolehdittaviin. Toiseksi vaarallista toimintaa ei niinkään mielletä kalkyloitavina, hallittavina riskeinä vaan ehdottomina kieltoina ja vaarallisen rajanvetoina. Näihin moraliteetteihin sisältyy moraalihallinnassa paitsi pahan ja vaarallisen välttäminen myös vahva ajatus vaalittavista hyveistä. Kolmanneksi moraalihallinta sisältää ajatuksen ylikysilöllisestä moraalisubjektista, yhteisöstä, johon sosiaalitieteellisissä keskusteluissa liittyy yllättävänkin kiihkeitä kantoja puolesta ja vastaan: toiveita ja uhkakuvia.

Ensinnäkin tässä tutkimuksessa tarkasteltu alkoholijuomien vastuullinen anniskelu ja sen tehostaminen paikallisin käytännöin tuovat selkeästi esiin moraalihallinnan kaksijakoisen merkityksen elinkeinotoimijoille. Paikallisten alkoholimarkkinoiden moraalihallinta on markkinoiden sääntelyä kahdessa mielessä: sekä sääntelyä, joka kohdistetaan markkinoihin, että sääntelyä, jota markkinat harjoittavat. Yhtäältä alkoholimarkkinat ovat hallinnan objekteja, joiden toimintakäytäntöjä lainsäädäntö ohjaa ja viranomaisvalvonta tarkkailee ja ojentaa. Mutta toisaalta vastuullinen anniskelu on hallinnallinen käytäntö, jossa valtiovalta delegoi vastuun juomisen sääntelystä paikallisen elinkeinoelämän toimijoille. Elinkeinotoimijat subjektivoituvat toteuttamaan moraalihallinnan käytäntöjä, kun he tarkkailevat kuluttajia ja noudattavat vastuullisen anniskelun periaatteita.

Yhteisötasoisessa ennaltaehkäisyssä paikalliset alkoholimarkkinatoimijat ovat siis moraalihallinnan subjekti ja objekti samanaikaisesti. Anniskelutilanteessa kansallisen tason lakisääteinen kontrolli kanavoituu paikalliseksi tilanteiseksi mikrovaltasuhteeksi, jossa toimijat ovat jakautuneet karkeasti kahteen asemaan yhteiskunnallisen vallankäytön näkökulmasta: portinvartijoihin eli tarkkaavaisiin alkoholin myyjiin ja asiakkaisiin eli tarkkailtaviin kuluttajiin. Sääntely limittyy hienovaraiseksi kontrollin koneistoksi, jossa myyjä on sosiaalisessa ostotilanteessa viime kädessä vastuussa lakisääteisten rajoitusten noudattamisesta.

Yhteisöjen osallistamispuheesta huolimatta paikallista alkoholipolitiikkaa moraalihallinnan käytäntönä luonnehtii kuluttajien jako autonomisiin kyvykkäisiin markkinatoimijoihin ja niihin, joita täytyy paternalistisesti holhota eli päihtyneisiin asiakkaisiin ja alaikäisiin. Siinä missä rationaalisen kuluttajakansalaisen oletetaan hallitsevan juomisestaan itselleen ja muille koituvat riskit, laki erottelee väestöryhmiä ja tilanteita, joissa tavoiterationaaliseen yksilön harkintakykyyn ei voida luottaa. Moraalihallinta alkoholimarkkinoiden kautta tukeutuu näin diskriminoiviin, kohteensa yksilöiviin toimiin universaalin alkoholipolitiikan sijasta, mikä merkitsee yksilökuluttajia tarkkailevien ja kurinalaistavien käytäntöjen vahvistumista kaikkia kuluttajia yhdenveroisesti säätelevien toimien heikentyessä.

Samaa paikallisen toiminnan rajoittavuuden ja vapauttavuuden keinulautaa lähestyi Jukka Törrönen (2004, 18–20) tutkiessaan julkisen tilan moraalisäätelyä ja päihdealan yhteisöohjelmia. Tulkinnoissaan hän mukailee David Garlandia ja lähtee siitä, että yhteisöohjelmia koskevissa puhunnoissa on kaksi ääripäätä. Nämä ovat yksilöiden eettiseen itsehallintaan nojaava ”minuuden kriminologia” ja marginaaleja ulossulkeva ”toiseuden kriminologia”. Näiden ääriyppien virittämää jännitteistä dilemmaa toimijat pyrkivät purkamaan, tulkitsemaan ja selittämään yhteisöohjelmia koskevissa puhetavoissaan. Markkinoiden kautta tapahtuvassa moraalihallinnassa tilannekohtainen kontrolli kohdistuu erikseen määriteltyihin ja nimettyihin subjektiluokkiin, joiden rationaalisen harkintakyvyn ei katsota riittävän itsehallintaan. Ihmisten toiminnan

ohjaaminen kohti hyvinä pidettyjä arvoja ei moraalihallinnassa kuitenkaan viime kädessä perustu viranomaisten jatkuvaan läsnäoloon, vaan siihen, että toimijoita ohjataan omakohtaisesti sitoutumaan hyvin tavoitteisiin. Lainsäädännön normalisoituminen hyväksytyiksi hallintakäytännöiksi näkyy selvästi alkoholijuomien ikärajavaltontaa koskeissa väestömielipiteissä. Vuonna 2016 oluen ja viinin oston ikärajoja kannatti 92 prosenttia väestöstä ja kuusi prosenttia olisi jopa kiristänyt niitä (Warpenius 2017). Ainakin ikärajavaltonnassa alkoholikauppiaille on vahva väestön tuki.

Paikallisen alkoholipolitiikan analyysi moraalihallinnan käytäntönä tuo kuitenkin esiin alkoholikauppiaita subjektivoivan vallankäytön keskeisen jännitteen – ja kompastuskiven: hallinnallistuminen ja vastuun hajauttaminen voivat tuottaa samoille toimijoille keskenään ristiriitaisia subjektiasemia, joiden moraliteetit ja toimintaeettinen perusta poikkeavat toisistaan. Hajautunut hallinta on vuorovaikutteista vallankäyttöä, jolloin lainsäädäntöön kirjatut ylhäältä alaspäin annetut toimintakäytännöt, kuten tarjoilijoiden vastuu olla myymättä päihtyneille asiakkaille, sekoittuvat sosiaalisen tilanteen juurtuneisiin kulttuurisiin oletusarvoihin, kuten siihen, että asiakas on aina oikeassa ja tarjoilijan on palveltava autonomisia kuluttajia.

Tämän seurauksena yöaikaisessa anniskelussa moraalihallinnan käytännöt sekoittuvat juhlimiskulttuuriin, mikä tuottaa vääntynyttä osittaishallintaa: päivisin noudatetaan lain asettamia ehdottomia kieltoja ja kategorioita, mutta öisin niistä luistetaan. Moraalihallinnan näkökulmasta herää kysymys siitä, herättävätkö yöaikaiset pahoinpitelyt ja järjestyshäiriöt ylipäätään laajempaa ”yhteisöllistä” huolta, sillä ilmiö kätkeytyy valtaväestön silmiltä.

Toiseksi moraalihallinnan ydinpiirteiksi nousee sääntömoraliteettien historiallinen sitkeys ja pysyvyys. Vaikka ihmiset elämässään lipsuvat juridisesti paalutetuista moraalisaännöistä, kuten vaikkapa alkoholijuomien ikärajoista, säännösten ihanteesta ei tingitä eikä niistä herkästi luovuta lainsäädäntöä vapauttamalla. Taustalla voidaan arvella olevan moraalihallinnan ihanteiden hyve-eettinen perusta. Modernissa individualistisessa moraalisuudessa hyveellisyys merkitsee yhä vahvemmin taipumuksia sääntöjen noudattamiseen (ks. MacIntyre 2004, 272, 286). Säännöllä ei torjuta ainoastaan pahaa ja vaarallista tai ohjalla yksilöiden rationaalisia valintoja riskien välttämiseksi, vaan moraalihallinnan säännöstoilla suojellaan hyveelliseksi tai jopa pyhiksi koettuja arvoja, kuten toisten ihmisten suojelua yksilön kulutuskäyttäytymisen aiheuttamilta haitoilta.

Näkökulma alkoholihaittojen moraalihallinnasta markkinoiden kautta avaa katsantokannan lainsäädännön hyve-eettisiin periaatteisiin: alkoholi-lakiin paalutetuilla säännöllä suojellaan ihanteellista yhteiskunnallista ja kulttuurista moraliteettia, jonka mukaan alkoholinkäyttö on täysi-ikäisten aikuisten hallittua toimintaa. Tämän hyveen ulkopuolelle rajautuvat alaikäiset ja selvästi päihtyneet, jotka eivät itse ymmärrä, mikä heille on

hyväksi, eivät hallitse juomistaan tai joille juominen määritellään kategorisesti vaaralliseksi – ja alkoholikauppiat asetetaan näiden hyverajojen vartijoiksi.

Hyveperustaisessa moraalihallinnassa yksilöiden valinnoille ja toiminnalle annetaan sisällöllisiä määreitä ja rajoituksia ulkoapäin, mikä saattaa olla ristiriidassa toimijoiden itseymmärryksen ja autonomian kanssa. Moraalihallinnan ehdottomat imperatiivit korostuvat esimerkiksi tupakkalain periaatepykälässä, joka asettaa tavoitteeksi tupakoinnin loppumisen Suomessa (Tupakkalaki 549/2016, 1 §). Tällaisten ehdottomien tavoitteiden saavuttamiseksi julkisen vallan on haastavampaa toteuttaa markkinoiden kautta tapahtuvaa hallintaa ja elinkeinoyhteistyötä kuin alkoholihaittojen hallintakysymyksissä. Alkoholisääntelyn perustana on ajatus siitä, että alkoholihaittojen hallinnan pulmat ovat ratkaistavissa ilman elinkeinoelämän toiminnan ehdotonta rajoittamista, kunhan suureenista kuluttajakunnasta marginalisoidaan ulos itsehallintaan kykenemätön aines, kuten alaikäiset tai päihtyneet asiakkaat.

Alkoholihaittojen paikallisessa moraalihallinnassa on pragmaattisesti hyväksytty se, että kieltoja ja ehdottomia sääntöjä aina myös rikotaan tai ne eivät ole reaalioliittisesti saavutettavissa. Yhteiskunta-ajattelu ei tukeudu utopiaan täydellisen edistyksen ja turvallisuuden saavuttamisesta tai tilasta, jossa ehdottomat moraliteetit toteutuvat täysmittaisesti, kuten ajatuksessa raittiista ja alkoholittomasta yhteiskunnasta. Moraalihallinta on käytännöllistä haittojen minimointia, mutta tilannekohtaisesti ehdottomin keinoin.

Kolmanneksi Pakka-tyyppisessä paikallisessa toiminnassa on sisäänrakennettu oletus toimivasta yhteisöjärjestelmästä, siis sosiaalisesta kudoksesta, joka välittää valtio- ja yksilötasojen alkoholihaittojen moraalihallinnassa. Yhteisöhankkeiden vaikuttavuutta mittaava arviointitutkimus ei ainoastaan testaa menetelmiä, joilla alkoholihaittoja hallitaan, vaan se sisältää implisiittisen kuvauksen yhteisöstä, joka toimeenpanee interventioita. Paikallisen yhteisön subjektivointi kollektiiviseen poliittiseen toimintaan on onnistunut, mikäli se ottaa kohteekseen tai yhteistyökumppanikseen paikalliset alkoholimarkkinat.

Pakka-hankkeen käynnistämisen aikoihin monet sosiologit arvostelivat jyrkästi ajatusta ”yhteisöistä” uudenaikaisina hallinnallisina ja poliittisina subjekteina. Zygmunt Bauman (2002, 203–204) näki yhteisöllisyyden nousun reaktion modernin elämän joustavuuden ja yksilöllisyyden tuomaan turvattomuuden kokemukseen. Yhteisöllisyys on yhteenkuuluvuutta lupaava ”valepuku” (mt., 203), joka vetoaa yksilöllisten valintojen ahdistamiin toimijoihin. Samansuuntaisilla linjoilla oli Richard Sennett (2002, 150–151): yhteisöllisyyden kaipuussa on kyse puolustautumisesta globalisaation ja modernin yhteiskunnan synnyttämää yleistä hämmennystä ja epämääräisyyttä vastaan, jolloin samastuminen ”meihin” on itsesuojelun keino – ja äärimmilleen vietyä identiteetin puolustuksena vaarallinen väline. Sennett varoittaa yhteisöjen tarjoamista haitallisista

identifikaatioista, jotka rajaavat sosiaalisen todellisuuden jyrkästi meihin ja ulostyönnettäviin muihin: ”me” on vaarallinen pronomini.

Yhteisöpuheessa oli sosiologisten tulkintojen mukaan kyse nostalgisesta kaipuusta menneen maailman aitoihin pieniyhteisöihin tai kolmanteen tilaan vastavetona byrokraattiselle valtiojärjestelmälle ja yksilöllistyneelle markkinatoiminnalle (Rose 1999, 167–169). Sosiologinen yhteisökritiikki moitti myös yhteisöille ominaista yhdenmukaisuuden painetta ja rajojen vartiointia. Yhteisön olemukselliseksi oletetut rajat ja yhdenmukaistava aito arvoperusta johtavat tukahduttavaan holhoukseen ja poikkeavuuden kuriperustaiseen kontrolliin. Yhteisten moraalisten arvojen vaaliminen puolestaan johtaa helposti suvaitsemattomaan syrjintään ja yhteisön rajojen jopa väkivaltaiseen puolustamiseen (Bauman 2002, 230–231; Sennett 2002, 149–150).

Paikallisten yhteisöhankkeiden nousun paradoksi on, että ”jälkiekspansiivinen” ja ”suunnanmuutoksen” jälkeinen neoliberaali hyvinvointivaltio (Julkunen 2001) näyttäisi ammentavan aineksia muun muassa poliittisen ja sosiaalisen kommunitarismien traditiosta, joka on ainakin osin syntynyt nimenomaan liberaalin hyvinvointivaltioajattelun kritiikkinä. Kommunitaristisessa kritiikissä myös modernit pohjoismaiset hyvinvointivaltiot voidaan samaistaa liberalistiseen traditioon, sillä ne jättävät eriytyneen kansalaisen yksilöllisten valintojen arvoneutraaliin tilaan vailla sisällöllisesti määriteltyjä hyveitä ja yhteisöllisiä hyvän elämän malleja (ks. Haatanen 2000, 11–13). Hajautettu hyvinvointi(valtio)ajattelu näyttää ottaneen hyvinvointivaltiokritikoiden tarjoamat yhteisölliset ratkaisumallit oman uudelleen orientoitumisensa ohjenuoriksi.

Nämä arviot piirtävät pessimistisen kuvan paikallisen yhteisöhallinnan mahdollisuuksista lähinnä yksilön vapauksien ja tasavertaisen kohtelun näkökulmasta, mutta myös liberaalin hyvinvointivaltion purkamisen kritiikkinä. Toisenlaisiakin arvioita yhteisöpuheen ja käytäntöjen noususta voisi esittää suuntaamalla katseen suomalaisen alkoholikulttuurin ja -sääntelyn historiaan. Satu Apo (2001, 381–385) analysoi kiinnostavasti ”etnokontrollia”, jonka nojalla pieniyhteisöt osasivat ja pystyivät hallitsemaan alkoholinkäytön haitat ilman valtiollista poliittista puuttumista. Tämän näkemyksen mukaan yhteisöllinen alkoholisääntely oli toimivaa, mutta keskitetyssä valtiossa se hautautui julkisen vallan sääntelytoimien alle ja kääntyi kansan vastarinnaksi ulkoapäin tulevaa kontrollia kohtaan. On vaikeaa arvioida, oliko menneen maailman kadotettu etnokontrolli luonnollisempaa, humanimpaa tai ihmisarvoa kunnioittavampaa kuin keskitetty valtiollinen alkoholikontrolli – todennäköisesti ei. Yhtä kaikki ajatus paikallisen alkoholikontrollin funktionaalisuudesta tukee ajatusta ”yhteisöjen paluun” myönteisistä mahdollisuuksista alkoholihaittojen hallinnan mekanismina.

Monet yhteisöperustaiseen hyvinvointipolitiikkaan sinänsä penseästi suhtautuvat teoreetikot korostavat, että vastakkainasettelut ovat erottamaton osa yhteisöllisyyttä. Kuten Sennett (2002, 155–156) Lewis Coseria mukaillen

korostaa, yhteisöllisyyttä ylläpitäviä voimia ovat konfliktit ja ristiriidat, joissa eri osapuolien on panostettava näkemyseroistaan huolimatta kommunikointiin. Vastakohtaksi yhteisöllisyyden moralistisille uhkakuville voidaan argumentoida pluralistisen yhteisöllisyyden puolesta, joka rakentuu yksilöiden eettisen harkinnan, erilaisuuden tunnustamisen ja moniarvoisuuden varaan. Tämä sateenkaarimalli luo kuvan suvaitsevaisuudesta, mutta samalla yhteisöperustaiseen politiikkaan sisältyy vastakkainasettelun ja myös kilpailun siemen, kun hajautettujen yhteisöjen intressit asettuvat keskenään vastakkain (Petersen & Lupton 1996, 169–170).

Näin ymmärrettynä yhteisöjen oletettaisiin toimivan kuten pienoiskokoiset (demokraattiset) valtiot: keskustelemina ja yhteiseen harkintaan nojaten päätöksiä tekevinä (kansanvaltaisina) poliittisina subjekteina. Tällainen järjely piirtää neutraalin kuvan paikallisesta toimijatasosta vailla yhteisömoralistista repressiuhkaa tai haaveilua aitojen perinneyhteisöjen huolenkantokyvystä. Yhteisö ei typisty yhdenmukaisuuteen pakottavaksi ja rajojaan vahtivaksi samanmielisten heimoksi, vaan muodostaa keskustelutilan liberaalin modernismin hengessä.

Paikallinen alkoholipolitiikka- eli Pakka-toimintamalli pyrki paikkaamaan valtiolliseen alkoholisääntelyyn muotoutuneita aukkoja hajautetussa hyvinvointivaltiossa ja siinä mielessä vastasi ajatusta yhteisöistä kolmantena tilana keskitetyn valtiokontrollin ja täysimittaisen markkinayksilöitymisen välimaastossa. Näin nähtynä paikallinen alkoholipolitiikka on hyvinvointivaltiollisten periaatteiden kantaja, muunnos ja jopa pelastaja, joka kompensoi kansallisen alkoholipolitiikan liberalisointia. Tosiasiallinen paikallinen edustuksellinen päätösvalta alkoholiasioissa edellyttäisi kuitenkin rajoittavan politiikan ja markkinaintressien välisten konfliktien ilmenemistä paikallisella tasolla eli kuntien päätösvallan lisäämistä alkoholiasioissa.

7.3 VAIKUTTAVUUSTUTKIMUS JA LAKI MORAALIHALLINNAN OHJENUORINA

Edellä kuvattu yhteisötason ehkäisy ja sen taustateoretisoinnit voidaan ymmärtää hallinnallisen sommitelman kuvioksi, jossa hallinnan tekniikat, subjektit ja tietoperusta kietoutuvat toisiinsa. Pakka-hankkeessa hallinnallisten sommitelmien mutkikkuutta lisää kunta–valtio-suhteen uudelleen jäsentämisen lisäksi julkisen vallan ja markkinatoimijoiden rajalinjojen ylittäminen ja keskenään ristiriitaisia intressejä edustavien paikallisten toimijoiden integrointi samaan politiikkakehykseen. Samalla kansallisen ja paikallisen yhteiskunnallisen vallankäytön ohjaussuhteita määrittävät uudentyyppiset mekanismit, kuten ohjelma- ja tieto-ohjaus. Ohjelmaohjauksessa keskushallinto tarjoaa ohjelmalliset puitteet ja tiedollista tukea paikallisten toimijoiden itsenäisten toimintaprosessin ohjeistukseksi.

Artikkelissa IV (Warpenius 2006) pohdiskeltiin, miten tieteellinen vaikuttavuusnäyttö paikallisten toimien ohjenuorana vahvistaa hierarkkisen asiantuntijatiedon määrittelyvaltaa – jopa paikallisen kokemustiedon kustannuksella. Desentralisaation luomaa paikallisten käytäntöjen kirjoa ja hajaannusta hallitsemaan tuotetaan asiantuntijajärjestelmä, joka ohjaa käytäntöjä rationaalisen tutkimusnäytön perusteella. Näyttöön perustuvat toimintamallit ovat ”parhaita käytäntöjä”, joita suositellaan sovellettavaksi paikallisella tasolla. Uuden julkishallinnon tehostamisvaatimus kuuluu: toiminnan on oltava vaikuttavaa. Niinpä paikallisyhteisöihin kohdentuva vaikuttavuustutkimus voidaan tulkita hallinnan tiedolliseksi teknologiaksi, jota hyödynnetään hallinnon ylätasolta annettujen politiikkatavoitteiden toimeenpanon tehostamiseksi ja ihmisten elintapojen ohjaamiseksi paikallisella tasolla (Warpenius 2011).

Toinen kysymys on, missä määrin vaikuttavuustutkimuksen tulokset ohjaavat paikallisia ehkäisykäytäntöjä. Esimerkiksi päihdevalistuskampanjat tai koulujen päihdekasvatus eivät tutkimusten mukaan ole tehokkaita keinoja alkoholin käytön ja haittojen ehkäisemiseksi, mutta juuri näitä menetelmiä paikalliset toimijat suosivat myös Suomessa Pakka-hankkeen käynnistämisen aikoihin.

Keskeinen arvovalinta onkin se, mikä eettinen paino kovalle tieteelliselle näytölle annetaan hallintateknologioita koskeissa poliittisissa keskusteluissa. Voidaan myös ajatella siten, että alkoholimarkkinoiden vastuullisen kaupan tukeminen ja valvonta ovat niitä hyvinvointivaltion tai -kuntien tehtäviä, joihin on sosioeettisistä syistä etsittävä uusia toteuttamismuotoja – tutkimuksen tuottamasta vaikuttavuusnäytöstä riippumatta. Hallintatekniikoiden sidokset eettisiin periaatteisiin ovat tässä tieteellistä tutkimusnäyttöä painavampia perusteluita.

Tieteellinen totuus ja moraaliluokittelut eivät kuitenkaan ole toisiaan poissulkevia rationaalisuuksia moraalihallinnan käytäntöjä ohjaavina periaatteina. Moraalihallinnan käytännöt voivat perustua oikean ja väärän toiminnan moraalisiin rajanvetoihin lainsäädännössä, mutta tutkimustietoa voidaan hyödyntää lain valvonnassa ja toimeenpanon tehostamisessa. Tieteellinen asiantuntijatieto ja vaikuttavuustutkimus siis ohjaavat ja muovaavat moraalihallinnan käytäntöjä tarkoituksenmukaiseen suuntaan.

Pakka-tutkimushanke loi uskoa sekä toimenpiteiden tieteelliseen ohjaamiseen että alkoholijuomien saatavuuden sääntelyyn paikallisella tasolla ja näin tarjosi uuden toimintavaihtoehdon paikallisille toimijoille. Tältä kannalta Pakka-hankkeen hallinnallinen lupaus täyttyi ja toimintamalli levisi useisiin kuntiin, vaikka tutkimuksen tuottama vaikuttavuusnäyttö paikallisten toimien tehokkuudesta alkoholihaittojen ehkäisyssä ei ollut vahvaa.

Pakka-hankkeessa tehdyt ostokokeet voidaan nähdä osana alkoholimarkkinoiden tietoperusteista hallintaa, jossa alkoholikaupan eettisyyden valvonta on hajautettu paikallisille toimijoille. Tähän voi sisältyä myös ennakoimattomia seurausvaikutuksia. Artikkelissa V (Warpenius 2015)

tarkasteltiin sitä ristivetoa, joka muodostui, kun myös yksityiset alkoholimarkkinat omaksuivat alun perin julkisen vallan kehittämän ostokoemenetelmän oman myyntitoimintansa tarkkailun välineeksi. Vähittäismyynnin ikärajakontrollia testaavien lumeostojen leviäminen markkinatoimijoiden käyttöön kertoo alkoholipoliittikan ja alkoholipoliittisten intressikamppailujen hajautumisesta uudentyyppisille kentille. Pakka-hankkeessa Suomen oloihin kehitetty ostokoemenetelmä tuli tarjonneeksi yksityiselle vähittäiskaupalle keinon, jolla markkinatoimijat voivat osoittaa olevansa vastuullisia kauppiaita ja vapauden arvoisia.

Alkoholipoliittisen toimintaympäristön analyysi auttaa ymmärtämään, miksi Pakka-toimintamalli ja ennen kaikkea vähittäismyynnin ikärajavalvontaa testaavat ostokokeet levisivät myös elinkeinoelämän itsetarkkailun mekanismiksi kansallisella tasolla. Valtion vähittäismyyntimonopoli tiedetään tehokkaaksi tavaksi ennaltaehkäistä alkoholinkulutusta ja -haittoja (Babor ym. 2010, 244). Yksi argumentti vähittäismyyntimonopolin puolesta on valtion omistaman yhtiön kyky myydä vastuullisesti tuotteitaan, sillä alkoholikaupassa ei ole yksityisen voitontavoittelun intressiä (Tigerstedt 2001, 23; Warsell 2005, 17). Vastuullisuuttaan kehittämällä ja monitoroimalla yksityiset markkinatoimijat pyrkivät osoittamaan kelvollisuutensa alkoholikauppiaina, mikä tarjoaa argumentin sen puolesta, että vähittäismyynnissä valtion yksinoikeutta voidaan purkaa. Käsillä on tilanne, jossa yksityisen vähittäismyynnin vastuullisuuskäytännöistä on muodostumassa valtion vähittäismyyntimonopolin murentamisen ja alkoholipoliittisen intressikamppailun instrumentti.

Tämän tutkimuksen tulokset (artikkeli V, Warpenius 2015) muistuttavat siitä, että markkinoiden kannalta alkoholijuomien vastuullisessa myynnissä ei ole kyse ainoastaan pyrkimyksestä lainkuuliaisuuteen. Moraalihallinnan keskeinen sisäinen ristiriita piilee siinä, että moraaliprojektien onnistuessa sen subjektit toimivat itseään ohjaavina ja hallinnoivina agenteina, jolloin he voivat – osin myös perustellusti – edellyttää valtion sääntelyn purkamista. Pakka-hankkeen vanavedessä levinnyt ostokoe ja vastuullisen myynnin omavalvontakäytännöt kääntyivät paradoksaalisesti mekanismeiksi, joilla yksityiset elinkeinotoimijat saattavat entistä vankemmin perustein kyseenalaistaa keskitetyn valtiokontrollin oikeutuksen alkoholijuomien vähittäismyynnissä.

On kuitenkin muistettava, että tämän tutkimuksen tulosten perusteella ilmeisesti juuri viranomaisvalvonnan tehostuminen kannusti tarjoilijoita vastuulliseen anniskeluun. Näin ollen tarjoilijoiden ja alkoholikauppiaiden käyttäytymistä ohjasi ainakin osin tietoisuus siitä, että lain rikkominen voi johtaa viranomaisten antamiin sanktioihin. Voidaan siis ajatella, että hajautuneenkin hallinnan yhteiskunnassa valtion toimintakapasiteettiin perustuva legitiimi auktoriteetti (ks. Alasuutari 2018) säilyttää asemansa silloin, kun yritysten vastuu- ja valvontakäytännöt on kirjattu lakiin. Paikalliseen alkoholipoliittikkaan sovellettuna tämä merkitsee sitä, että

yksityisten alkoholimarkkinoiden vapautuessa valvontaviranomaiset ovat edelleen vaikutusvaltainen hallinnan subjekti.

Alkoholihaittojen hallinnan teorianäkökulman jatkokehittelyssä onkin syytä kiinnittää huomiota juuri niihin vallankäytön ja hallinnan rinnakkaisiin tekniikoihin, joilla lain täytäntöönpanoa valvovien viranomaisten toiminta, markkinoiden omavalvonta, yhteisöhankkeet sekä tutkimus- ja seurantatiedon hyödyntäminen kietoutuvat yhteen. Tämä tarve korostuu Suomessa entisestään, mikäli yksityisten alkoholimarkkinoiden toimintaa sääntelevien rajoitusten purkamista jatketaan.

LÄHTEET

- Alasuutari, Pertti (2004). Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? *Yhteiskuntapolitiikka*, 69(1), 3–16.
- Alasuutari, Pertti (2018). Authority as epistemic capital. *Journal of Political Power*, 11(2), 165–190.
- Alavaikko, Mika (2000). *Alkoholihallinnon muutos vuonna 1995 ja sen vaikutusten arviointi*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000: 6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Alavaikko, Mika (2006). Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.), *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 39–55.
- Alavaikko, Mika & Österberg, Esa (1999). Alkoholiin kytkeytyvät elinkeinointressit Suomessa 1990-luvulla. *Yhteiskuntapolitiikka*, 64(4), 301–316.
- Alhanen, Kai (2007). *Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault’n filosofiassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Alko 2016 = Alko oy Vuosikertomus 2016. https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-Site/AnnualReport2016/Alko-AnnualReport2016/fi_FI/Annual%20Report/PDF-tiedostot/Alko_Vuosikertomus_2016.pdf (viitattu 14.11.2017)
- Alkoholilaki (1102/2017).
- Allamani, Allaman (2012). Community action. Teoksessa Peter Anderson, Lars Moller & Gauden Gale (toim.), *Alcohol in the European Union. Consumption, harm and policy approaches*. Copenhagen: World Health Organization, WHO Regional Office for Europe, 55–62.
- Andréasson, Sven (2000). Ansvarfull alkoholservering i Stockholm: STAD-projektet. Teoksessa Karen Elmeland (toim.), *Lokalt alkohol- och drogförebyggande arbete i Norden*. NAD-publication nr 38. Helsinki: NAD, 127–141.
- Andréasson, Sven, Lindewald, Birgitta & Rehnman, Charlotta (2000). Overserving Patrons in Licensed Premises in Stockholm. *Addiction*, 95(3), 359–363.
- Anttila, Anu-Hanna (2005). *Loma tehtaan varjossa. Teollisuustyöväestön loma- ja vapaa-ajan moraalisaatelu Suomessa 1930–60-luvuilla*. Bibliotheca Historica 93. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Apo, Satu (2001). *Viinan voima. Näkökulmia suomalaisten kansanomaiseen alkoholiajatteluun ja -kulttuuriin*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 759. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Arminen, Ilkka (1987). Raittiusnuoren kokemukset ja raittiusliikkeen kriisi. *Alkoholipolitiikka*, 52(5), 238–246.
- Arminen, Ilkka & Koskimäki, Timo (1986). *Raittius ja raittiusnuorisotyö*. Tutkimusraportti. Helsinki: Raittiuden ystävät.
- Autto, Janne (2012). *Päivähoitopolitiikka kamppailuna hyvinvointivalttiosta. Kentät, subjektiaseamat ja oikeutukset*. Acta Universitatis Lapponiensis 231. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

- Babor, Thomas ym. (2003). *Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy*. Oxford Medical Publications. Oxford: Oxford University Press.
- Babor, Thomas ym. (2010). *Alcohol: No Ordinary Commodity. Research and Public Policy*. Second Edition. Oxford Medical Publications. Oxford: Oxford University Press.
- Baklien, Bergljot (2007). *Unsynlig teater som metode for å undersøke overskjenking: En etisk utfordring*. Esitelmä seminaarissa: Krogvett på land och till sjöss - ansvar för trivsel och trygghet i unskänkingsmiljöer. Maarianhamina.
- Bauman, Zygmunt (2002). *Notkea moderni*. Tampere: Vastapaino.
- Bell, Stephen & Hindmoor, Andrew (2009). *Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boal, Augusto (1992). *Games for Actors and Non-Actors*. London: Routledge.
- Boswell, Christina (2009). *The Political Uses of Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruun, Kettil (1985). *Alkoholpolitiken – idag och imorgon*. Pm 109/85. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Bryden, Anna, Roberts, Bayard, McKee, Martin & Petticrew, Mark (2012). A systematic review of the influence on alcohol use of community level availability and marketing of alcohol. *Health and Place*, 18(2), 349–357.
- Buvik, Kristin (2013). How bartenders relate to intoxicated customers. *International Journal of Alcohol and Drug Research*, 2(2), 1–6.
- Buvik, Kristin & Tutenges, Sébastien (2018). *Bartenders as street-level bureaucrats: theorizing server practices in the nighttime economy*. *Addiction Research & Theory*, 26(3), 230–237.
- Campbell, Donald T. & Stanley, Julian (1963). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- Campbell, Michelle, Fitzpatrick, Ray, Haines, Andrew, Kinmonth, Ann Louise, Sandercock, Peter, Spiegelhalter, David & Tyrer, Peter (2000). Framework for design and evaluation of complex interventions to improve health. *British Medical Journal*, 321, 694–696.
- Casswell, Sally (2000). A Decade of Community Action Research. *Substance Use & Misuse*, 35(1&2), 55–74.
- Casswell, Sally & Gillmore, Lynnette (1989). An evaluated community action project. *Journal of Studies on Alcohol*, 50(4), 339–346.
- Cook, Thomas D. & Campbell, Donald T. (1979). *Quasi-Experimentation. Design and Analysis Issues for Field Settings*. Boston: Houghton Mifflin.
- Corrigan, Philip (1981). On Moral Regulation. *Sociological Review*, 29(2), 313–337.
- Corrigan, Philip & Sayer, Derek (1985). *The Great Arch. English State Formation s Cultural Revolution*. Oxford: Basil Blackwell.
- d’Abbs, Peter & Togni, Samantha (2000). Liquor licensing and community action in regional and remote Australia: A review of recent initiatives. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 24(1), 45–53.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications.

- Dean, Mitchell (2010). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Second Edition. London: Sage Publications.
- Donnelly, Neil & Briscoe, Suzanne (2003). Signs of intoxication and server intervention among 18–39-year-olds drinking at licensed premises in New South Wales, Australia. *Addiction*, 98(9), 1287–1295.
- Eräsaari, Risto (1999). Menestysuniversumia merkitsemässä. Teoksessa Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*. Tampere: Gaudeamus, 145–168.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2005). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Fors, Raija ym. (2013). *Paikallinen alkoholi-, tupakka- ja rahapelihaittojen ehkäisy - Käsikirja yhdessä toteutettavaan Pakka-toimintamalliin*. Kide 23. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Forss, Mikko & Kanninen, Ohto (2014). *Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä*. Helsinki: Ajatushautomo Tänk.
- Giesbrecht, Norman, Conley, Peter & Denniston, Robert ym. (toim.) (1990). *Research, action and the community: Experiences in the prevention of alcohol and other drug problems*. OSAP Prevention monograph 4. Maryland: US Department of Health and Human Services, Rockville.
- Giesbrecht, Norman & Greenfield, Thomas K. (1999). Public opinion on alcohol policy issues: a comparison of American and Canadian surveys. *Addiction*, 94(4), 521–531.
- Gilksman, Louis, McKenzie, Diane, Single Eric, Douglas, Ronald, Brunet, Suzanne & Moffatt, Kenneth (1993). The role of alcohol providers in prevention: an evaluation of a server intervention programme. *Addiction*, 88(9), 1195–1203.
- Gorman, Dennis, M. (2010). Understanding prevention research as a form of pseudoscience. *Addiction*, 105(4), 582–583.
- Graham, Kathryn (2000). Preventive interventions for on-premise drinking: A promising but under-researched area of prevention. *Contemporary Drug Problems*, 27(3), 593–668.
- Graham, Kathryn, Bernards, Sharon, Osgood D. Wayne & Wells, Samantha (2006). Bad nights or bad bars? Multi-level analysis of environmental predictors of aggression in late-night large-capacity bars and clubs. *Addiction*, 101(11), 1569–1580.
- Graham, Kathryn & Chandler-Coutts, Michelle (2000). Community Action Research: Who Does What to Whom and Why? Lessons Learned from Local Prevention Efforts (International Experiences). *Action Research. Substance Use & Missuse*, 35(1&2), 87–110.
- Gripenberg Abdon, Johanna, Wallin, Eva & Andréasson, Sven (2011). The “Clubs against Drugs” program in Stockholm, Sweden: two cross-sectional surveys examining drug use among staff at licensed premises. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*, 6(2), 1–8.
- Grönfors, Martti (1985). *Kvalitatiiviset kenttätutkimukset*. 2. painos. Helsinki: WSOY.
- Haatanen, Kalle (2000). *Yhteisöllisyyden paradoksit*. Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisu 4/2000. Helsinki: Yliopistopaino.
- Haavisto, Kari, Holmila, Marja, Ahtola, Raija & Warsell, Leena (2002). Päihdeongelmat ravintolatyöntekijöiden ja -asiakkaiden silmin. Teoksessa Marja Holmila (toim.), *Asuinalue ja päihdehaitat*. Arviointitutkimus

- ehkäisevästä paikallistoiminnasta Tikkurilassa ja Myllypurossa. Stakes, Tutkimuksia 122. Helsinki: Gummerus Kirjapaino, 102–119.
- Haavisto, Kari & Warsell, Leena (2002). Ravintolat ja päihdehaittojen ehkäisy. Teoksessa Marja Holmila (toim.), *Asuinalue ja päihdehaitat. Arviointitutkimus ehkäisevästä paikallistoiminnasta Tikkurilassa ja Myllypurossa*. Stakes, Tutkimuksia 122. Helsinki: Gummerus Kirjapaino, 189–197.
- Hahn, Robert A. ym. (2010). Effectiveness of Policies Restricting Hours of Alcohol Sales in Preventing Excessive Alcohol Consumption and Related Harms. *American Journal of Preventive Medicine*, 39(6), 590–604.
- Harrison, Glenn W. & List, John A. (2004). Field Experiments. *Journal of Economic Literature*, 42(4), 1009–1055.
- Heiskala, Risto & Luhtakallio, Eeva (toim.) (2006). *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Helén, Ilpo (2000). Welfare and its Vicissitudes. *Acta Sociologica*, 43(2), 157–164.
- Helén, Ilpo (2004). Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: foucaultlainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Keijo Rahkonen (toim.), *Sosiologian nykykeskusteluja*. Helsinki: Gaudeamus, 206–236.
- Helén, Ilpo & Jauho, Mikko (2003). Terveyskansalaisuus ja elämän politiikka. Teoksessa Ilpo Helén & Mikko Jauho (toim.), *Kansalaisuus ja kansanterveys*. Helsinki: Gaudeamus, 13–32.
- Hingson, Ralph, McGovern, Thomas, Howland, Jonathan, Heeren, Timothy, Winter, Michael & Zakocs, Ronda (1996). Reducing alcohol-impaired driving in Massachusetts; The Saving Lives program. *American Journal of Public Health*, 86(6), 791–797.
- Holder, Harold D. (1998). *Alcohol and the Community. A Systems Approach to Prevention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holder, Harold D. (2000). Community Prevention of Alcohol Problems. *Addictive Behaviors*, 25(6), 843–859.
- Holder, Harold D. (2002). *The Role and Effectiveness of Alcohol Policy at the Local Level. International Experiences*. Esitelmä Debating Public Policies on Drugs and Alcohol -konferenssissa Trinity Collegessa, Dublinissa, 26.9.2002. <http://www.drugsandalcohol.ie/4288/>
- Holder Harold D. (2010). Prevention programs in the 21st century: what we do not discuss in public. *Addiction*, 105(4), 578–581.
- Holder, Harold D. ym. (2000). Effect of Community-Based Interventions on High-Risk Drinking and Alcohol-Related Injuries. *JAMA*, 284(18), 2341–2347.
- Holder, Harold D. & Howard, Jan M. (toim.) (1992). *Community prevention trials for alcohol problems. Methodological issues*. Westport: Praeger.
- Holder, Harold D. & Moore, Ronald S. (2000). Institutionalization of Community Action Projects to Reduce Alcohol-Use Related Problems: Systematic Facilitators. Action Research. *Substance Use & Misuse*, 35(1&2), 75–86.
- Holder, Harold D. & Reynolds, Robert (1998). Science and alcohol policy at the local level: a respectful partnership. *Addiction*, 93(10), 1467–1473.
- Holder, Harold D., Saltz, Robert F., Grube, Joel W., Treno, Andrew J., Reynolds, Robert I., Voas, Robert B. & Gruenewald, Paul J. (1997). Summing up: Lessons from a comprehensive community prevention trial. *Addiction*, 92 (Supplement 2), 293–301.

- Holder, Harold D. & Treno, Andrew J. (1997). Media advocacy in community prevention: news as a means to advance policy change. *Addiction*, 92(Supplement 2), 189–199.
- Holder, Harold D. & Wagenaar, Alexander C. (1994). Mandated server training and reduced alcohol-involved traffic crashes: A time series analysis of the Oregon experience. *Accident Analysis & Prevention*, 26(1), 89–97.
- Holmila, Marja (1994). Lahti-projekti. Paikallistoimintaa ja tutkimusta päihdehaittojen ehkäisemiseksi. *Janus*, 2(4), 393–398.
- Holmila, Marja (1997a). Päihdehaitat ja yhteisö. Päihdehaittojen ennaltaehkäisy ja sen tutkiminen. *Alkoholipolitiikka*, 62(6), 415–425.
- Holmila, Marja (1997b) Johdanto. Teoksessa Marja Holmila (toim.), *Yhteisö ja Interventio*. Stakes, tutkimuksia 73. Helsinki: Gummerus, 19–37.
- Holmila, Marja (1997c) (toim.). *Community Prevention of Alcohol Problems*. WHO Europe. Houndmills ym.: Macmillian Press Ltd.
- Holmila, Marja (1997d). Prosessiarviointi. Teoksessa Marja Holmila (toim.), *Yhteisö ja Interventio*. Stakes, tutkimuksia 73. Helsinki: Gummerus, 187–196.
- Holmila, Marja (1999). Evaluaatiotutkimuksesta sosiaalitieteessä. Teoksessa Kari Paakkunainen (toim.), *Arviointitutkimus ja nuoriso. Tulostavasta dynamisesta nuorisotoimintaan*. Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 8. Helsinki: Hakapaino, 46–60.
- Holmila, Marja (2001). The changing field of preventing alcohol and drug problems in Finland: can community-based work be the solution? *Contemporary Drug Problems*, 28(Summer 2001), 203–220.
- Holmila, Marja (2002) (toim.). *Asuinalue ja päihdehaitat. Arviointitutkimus ehkäisevästä paikallistoiminnasta Tikkurilassa ja Myllypurossa*. Stakes, Tutkimuksia 122. Helsinki: Gummerus Kirjapaino.
- Holmila, Marja (2003). Kansalaisjärjestöt päihdehaittojen ehkäisijöinä. Teoksessa, *Järjestöt ehkäisevän päihdetyön toimijoina – näkökulmia kehittämiseen*. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja -sarja 10/2003. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, 34–42.
- Holmila, Marja & Haavisto, Kari (1997). Vastuullinen anniskelu ja alkoholin käyttöympäristöt. Teoksessa Marja Holmila (toim.), *Yhteisö ja Interventio*. Stakes, tutkimuksia 73. Helsinki: Gummerus, 138–149.
- Holmila, Marja, Karlsson, Thomas & Raitasalo, Kirsimarja (2005). Alaikäisten alkoholiostot. *Yhteiskuntapolitiikka*, 70(3), 205–310.
- Holmila, Marja, Karlsson, Thomas & Warpenius, Katariina (2010). Controlling Teenagers' Drinking. Effects of a Community-Based Prevention Project. *Journal of Substance Use*, 15(3), 201–214.
- Holmila, Marja, Metso, Leena & Österberg, Esa (1997). Suomalainen ravintolassa. *Alkoholipolitiikka*, 62(6), 405–414.
- Holmila, Marja & Simpura, Jussi (1997). Outcome Evaluation. Teoksessa Marja Holmila (toim.), *Community Prevention of Alcohol Problems*. WHO Europe. Houndmills ym.: Macmillian Press, 183–205.
- Holmila, Marja & Warpenius, Katariina (2007). A study on effectiveness of local alcohol policy. Challenges and solutions in Pakka-project. *Drugs: education, prevention and policy*, 14(6), 529–541.
- Holmila, Marja & Warpenius, Katariina (2012). Community-based prevention of alcohol-related injuries: Possibilities and experiences. *International Journal of Alcohol and Drug Research*, 1(1), 27–39.

- Holmila, Marja, Warpenius, Katariina & Tigerstedt, Christoffer (2006). Paikallisten alkoholihaittojen ehkäisyn tila ja tulevaisuus. *Yhteiskuntapolitiikka*, 71(6), 596–609.
- Holmila, Marja, Warpenius, Katariina & Tigerstedt, Christoffer (2008). Visions and means to execute them: key actors' opinion on local alcohol policy. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 25(5), 401–418.
- Holmila, Marja, Warpenius, Katariina & Warsell, Leena (2007). Elävä laki – vastuullinen arki. Paikallisen alkoholipolitiikan kehittämisen haasteet. *Yhteiskuntapolitiikka*, 72(2), 205–210.
- Holmila, Marja, Warpenius, Katariina, Warsell, Leena, Kesänen, Minna & Tamminen, Irmeli (2009). *Paikallinen alkoholipolitiikka Pakka-hankkeen loppuraportti*. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 5/2009. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Homel, Ross & Clark, Jeff (1994). The prediction and prevention of violence in pubs and clubs. *Crime Prevention Studies*, 3, 1–46.
- Homel, Ross, Hauriz, Margory A., Wotley, Richard, McIlwain, Gillian & Carvolth, Russell (1997). Preventing alcohol-related crime through community action: the Surfers Paradise Safety Action Project. Teoksessa Ross Homel (toim.), *Policing for Prevention: Reducing Crime, Public Intoxication and Injury*. Crime Prevention Studies, no 7. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 35–90.
- Homel, Ross, McIlwain, Gillian & Carvolth, Russell (2004). Creating safer drinking environments. Teoksessa Nick Heather & Tim Stockwell (toim.), *The Essential Handbook of Treatment and Prevention of Alcohol Problems*. Chichester: John Wiley & Sons, 235–254.
- Hosmer, David W. & Lemeshow, Stanley (1989). *Applied Logistic Regression*. New York: John Wiley & Sons.
- Hunt, Alan (1999). *Governing Morals. A Social History of Moral Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hunt, Alan & Wickham, Gary (1994). *Foucault and Law: Towards a Sociology of Law as Governance*. London: Pluto Press.
- Härkönen, Janne, Savonen, Jenni, Virtala, Esa & Mäkelä, Pia (2017). *Suomalaisten alkoholinkäyttötavat 1968–2016*. Raportti 3. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Härkönen, Janne & Österberg, Esa (2010). Miten alkoholiin on suhtauduttu ennen ja nyt? Teoksessa Pia Mäkelä, Heli Mustonen & Christoffer Tigerstedt (toim.), *Suomi juo. Suomalaisten alkoholinkäyttö ja sen muutokset 1968–2008*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 155–166.
- Jauho, Mikko (2004). Valtion rakentaminen, lääkärinkunnan ammatillistuminen ja valistuneen maallikon synty. Teoksessa Lea Henriksson & Sirpa Wrede (toim.), *Hyvinvointityön ammatit*. Helsinki: Gaudeamus, 84–109.
- Julkunen, Raija (2001). *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Julkunen, Raija (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvoinnin rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Karlsson, Thomas (2014). *Nordic Alcohol Policy in Europe. The Adaptation of Finland's, Sweden's and Norway's Alcohol Policies to a New Policy Framework, 1994–2013*. Research 137. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

- Karlsson, Thomas (2018). Mitä tilastot kertovat suomalaisten alkoholinkäytöstä ja sen haitoista? Teoksessa Pia Mäkelä ym. (toim.), *Näin Suomi juo. Suomalaisten muuttuvat alkoholinkäyttötavat*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 15–37.
- Karlsson, Thomas, Kotovirta, Elina, Tigerstedt, Christoffer & Warpenius, Katariina (toim.) (2013). *Alkoholi Suomessa. Kulutus, haitat ja politiikkatoimet*. Raportti 13. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karlsson, Thomas, Kytö, Sinikka, Montonen, Marjatta, Mäkelä, Pia, Tigerstedt, Christoffer, Warpenius, Katariina & Österberg, Esa (2016). *Alkoholipolitiikalla voidaan edistää terveyttä ja hyvinvointia – Tutkimustieto päätöksenteon tukena*. Tutkimuksesta tiiviisti, 3/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Karlsson, Thomas, Raitasalo, Kirsimarja & Warpenius, Katariina (2008). ”Onks henkkareita?” Ikärajakontrolli alkoholin vähittäismyynnissä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 73(2), 153–161.
- Kataja, Kati, Väyrynen, Sanna, Hakkarainen, Pekka, Kailanto, Sanna, Karjalainen, Karoliina, Kuussaari, Kristiina & Tigerstedt, Christoffer (2016). Riskinotto, hallinta ja käyttäjäidentiteetit huumeiden sekakäytössä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 81(1), 43–54.
- Kaukonen, Olavi (1999). *Päihdepalvelut jakautuneessa hyvinvointivaltiossa*. Stakes, tutkimuksia 107. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Kiikeri, Mika & Ylikoski, Petri (2011). *Tiede tutkimuskohteena. Filosofinen johdatus tieteen tutkimukseen*. (kolmas painos) Helsinki: Gaudeamus.
- Kinnunen, Jaana M., Pere, Lasse, Raisamo, Susanna, Katainen, Anu, Ollila, Hanna & Rimpelä, Arja (2017). *Nuorten terveystapatutkimus 2017: Nuorten tupakkatuotteiden ja päihteiden käyttö sekä rahapelaaminen*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:28. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Koivisto, Ida (2008). Laki ja normi – normatiivisuuden kaksi muotoa. *Oikeus*, 37(1), 5–22.
- Kouluterveyskyselyyn tulokset 2015. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. <https://www.thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-jap-erheet/tutkimustuloksia/kaikki-kouluterveyskyselyn-tulokset>
- Kovalainen, Anne & Österberg, Johanna (2000). Sosiaalinen pääoma, luottamus ja julkisen sektorin restruktuuraatio. Teoksessa Kaj Ilmonen (toim.), *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Helsinki: SoPhi, 69–92.
- Krnel, Sandra Radoš ym. (2016). *Public awareness, school-based and early interventions to reduce alcohol related harm*. Slovenia, Ljubljana: National Institute of Public Health.
- Kurzer, Paulette (2001). *Markets and Moral Regulation. Cultural Change in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuula, Arja (2006). *Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys*. Tampere: Vastapaino.
- Kuusi, Hanna (2003). *Viinistä vapautta. Alkoholi, hallinta ja identiteetti 1960-luvun Suomessa*. Bibliotheca historica 82. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Kääriäinen, Juha, Lehti, Martti, Danielsson, Petri & Aaltonen, Mikko (2017). Pahoinpitely- ja ryöstörikokset. Teoksessa *Rikollisuustilanne 2016 – Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa*. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 22/2017. Helsinki: Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, 49–80.

- Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä 523/2015.
- Lehto, Juhani & Simpura, Jussi (1996). Uuden Euroopan alkoholikenttä ja sen jännitteet. *Alkoholipolitiikka*, 61(1), 42–47.
- MacIntyre, Alasdair (2004). *Hyveiden jäljillä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Markkula, Jaana & Warpenius, Katariina (2017). *Miten Pakka on levinnyt Suomeen? Ehkäisevä päihdetyö kunnissa -kyselyn tulokset*. Päihdepäivät, 7.6.2017, Helsinki.
- Maunu, Antti (2014). *Yöllä yhdessä. Yökerho, biletyt ja suomalainen sosiaalisuus*. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2014:6. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- McKnight, A. James (1988). *Development and field test of a responsible alcohol service program, final report*. Contract no DTNH22-84-C-07170. U. D. o. T. National Highway Traffic Safety Administration.
- McKnight, A. James (1991). Factors influencing the effectiveness of server-intervention education. *Journal of Studies on Alcohol*, 52(2), 389–397.
- McKnight, A. James & Streff, Fredrick M. (1994). The effects of enforcement upon service of alcohol to intoxicated patrons of bars and restaurants. *Accident Analysis and Prevention*, 26(1), 79–88.
- Midford, Richard & Shakeshaft, Anthony (2017). Community-Focused Approaches to the Prevention of Alcohol-Related Harms: From Past Experiences to Future Possibilities. Teoksessa Torsten Kolind, Betsy, Thom & Geoffrey Hunt (toim.), *The SAGE Handbook of Drug and Alcohol Studies. Social Science Approaches*. Los Angeles ym.: SAGE Publications, 213–237.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2008). *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.
- Mustonen, Heli, Metso, Leena & Mäkelä, Pia (2010). Milloin suomalaiset juovat? Teoksessa Pia Mäkelä, Heli Mustonen & Christoffer Tigerstedt (toim.), *Suomi juo. Suomalaisten alkoholinkäyttö ja sen muutokset 1968–2008*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 55–69.
- Mustonen, Heli & Österberg, Esa (2010). Missä juodaan? Alkoholinkäyttö koti- ja anniskeluympäristössä. Teoksessa Pia Mäkelä, Heli Mustonen & Christoffer Tigerstedt (toim.), *Suomi juo. Suomalaisten alkoholinkäyttö ja sen muutokset 1968–2008*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 70–84.
- Mäkelä, Klaus (1999). *Valtio, väkijuomat ja kulttuuri. Kirjoituksia Suomesta ja sosiologiasta*. Helsinki: Hanki ja Jää.
- Mäkelä, Pia, Mustonen, Heli & Tigerstedt, Christoffer (toim.) (2010). *Suomi juo. Suomalaisten alkoholinkäyttö ja sen muutokset 1968–2008*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Norström, Thor, Sundin, Erica, Müller, Daniel & Leifman, Håkan (2012). Hazardous drinking among restaurant workers. *Scandinavian Journal of Public Health*, 40(7), 591–595.
- Norström, Thor & Trolldal, Björn (2013). Was the STAD programme really that successful? *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 30(3), 171–178.
- Oakley, Ann, Strange, Vicki, Bonell, Chris, Allen, Elizabeth, Stephenson, Judith & RIPPLE Study Team (2006). Process evaluation in randomized controlled trials of complex interventions. *British Medical Journal*, 332, 413–416.
- Pajukoski, Marja (2001). Alueellisen verkostoitumisen haaste: ehkäisevä sosiaalipolitiikka läänien ja kuntien yhteistyössä vuosina 1998–1999. *Yhteiskuntapolitiikka*, 66(3), 256–264.

- Petersen, Alan & Lupton, Deborah (1996). *The New Public Health. Health and self in the age of risk*. London: SAGE Publications.
- PTY 2017 = *Ikärajavaalvontaa testataan säännöllisesti*. <http://www.ptv.fi/kaupan-toiminta/ikaerajavalvontaa/ikaerajavalvontaa-testataan-saakaennollisesti/> (viitattu 14.11.2017)
- Puska, Pekka (2008). The North Karelia Project: 30 years successfully preventing chronic diseases. *Diabetes Voice*, 53(Special Issue), 26–29.
- Putnam, Sandra L., Rockett, Ian R.H. & Campbell, Miriam K. (1993). Methodological issues in community based alcohol-related injury prevention projects; Attribution of program effects. Teoksessa Thomas K. Greenfield & Robert Zimmerman (toim.), *Experiences with Community Action Projects: New Research in the Prevention of Alcohol and Other Drug Problems*. Rockville, MD: Center for Substance Abuse Prevention, 31–39.
- Ragnarsdóttir, Þorgerður, Kjartansdóttir, Ásgerður & Davíðsdóttir, Sigurlína (2002). Effects of extended alcohol serving-hours in Reykjavik. Teoksessa Robin Room (toim.), *The effects of Nordic Alcohol Policies. What happens to drinking and harm when alcohol controls change?* NAD publications 42. Helsinki: NAD, 145–154.
- Raitasalo, Kirsimarja, Simonen Jenni, Tigerstedt, Christoffer, Mäkelä Pia & Tapanainen Heli (2018). What is going on in underage drinking? Reflections on Finnish European school survey project on alcohol and other drugs data 1999–2015. *Drug and Alcohol Review*, 37(S1), S76–S84.
- Raitasalo, Kirsimarja, Huhtanen, Petri & Miekka, Mari (2015). *Nuorten päihteiden käyttö Suomessa 1995–2015 – ESPAD-tutkimuksen tulokset*. Raportti 19. Helsinki: Terveystietokeskus ja hyvinvoinnin laitos.
- Rajavaara, Marketta (1999). Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.), *Arviointi ja asiantuntijuus*. Tampere: Gaudeamus, 31–53.
- Rajavaara, Marketta (2001). Kokeellinen arviointi tietämisen tapana. *FinSoc news* 1/2001. Helsinki: Stakes, 13–15.
- Rajavaara, Marketta (2007). *Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia, 84. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Rajavaara, Marketta (2011). Näyttöperusteista sosiaalipolitiikkaa. Kansalaiset vaikuttavuushallinnan objekteina ja subjekteina. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.), *Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveystietokeskus ja hyvinvoinnin laitos, 204–226.
- Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (2003). The Communitarian preventive paradox: preventing substance use without the substance. *Critical Social Policy*, 23(4), 477–497.
- Rantala, Kati & Sulkunen, Pekka (toim.) (2006). *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rogers, Everett M. (2002). Diffusion of Preventive Innovations. *Addictive Behaviors*, 27(6), 989–993.
- Rojek, Chris (1992). “The Eye of Power”: Moral Regulation and the Professionalization of Leisure Management from the 1830s to the 1950s. *Society and Leisure*, 15(1), 355–373.
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rosenström, Ulla (2009). *Sustainable Development Indicators. Much Wanted, Less Used?* Department of Biological and Environmental Sciences, Faculty of Biosciences. Helsinki: University of Helsinki.
- Rossow, Ingeborg (2001). Alcohol and homicide: a cross-cultural comparison of the relationship in 14 European countries. *Addiction*, 96(Supplement 1), 77–92.
- Rossow, Ingeborg & Baklien, Bergliot (2011). Applying mixed methods in evaluation of a community prevention project: reflections on strengths and challenges. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 28(5–6), 487–500.
- Rossow, Ingeborg & Buvik, Kristin (2017). Preventing Intoxication and Related Harm in Nightlife Settings. Teoksessa Norman Giesbrecht & Linda M. Bosma (toim.), *Preventing Alcohol-related Problems: Evidence and Community-Based Initiatives*. Washington: American Public Health Association, 309–324.
- Rossow, Ingeborg & Norström, Thor (2012). The impact of small changes in bar closing hours on violence. The Norwegian experience from 18 cities. *Addiction*, 107(3), 530–537.
- Rossow, Ingeborg, Storvoll, Elisabet E., Baklien, Bergliot & Pape, Hilde (2011). Effect and Process Evaluation of a Norwegian Community Prevention Project Targeting Alcohol Use and Related Harm. *Contemporary Drug Problems*, 38(Fall), 441–466.
- Ruonavaara, Hannu (1997). Moral Regulation: A Reformulation. *Sociological Theory*, 15(3), 277–293.
- Ruonavaara, Hannu (1998). “Vanhat” yhteiskunnalliset liikkeet moraalisäätelyn projektina. Teoksessa Kaj Immonen & Martti Siisiäinen (toim.), *Uudet ja vanhat liikkeet*. Tampere: Vastapaino, 43–57.
- Russ, Nason W. & Geller, E. Scott (1987). Training bar personnel to prevent drunken driving: a field evaluation. *American Journal of Public Health*, 77(8), 952–954.
- Rydon, Phillip, Stockwell, Tim, Lang, Ernie & Beel, Andrea (1996). Pseudo-drunk-patron evaluation of bar-staff compliance with Western Australian Liquor Law. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 20(3), 290–295.
- Salmi, Venla, Lehti, Martti, Danielsson, Petri, Aaltonen, Mikko & Kuitunen, Laura (2015). Pahoinpitely- ja ryöstörikokset. Teoksessa *Rikollisuustilanne 2014 – Rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa*. Katsauksia 4/2015. Helsinki: Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, 47–77.
- Saltz, Robert F. (1987). The roles of bars and restaurants in preventing alcohol impaired driving: an evaluation of server intervention. *Evaluation & the Health Professions*, 10(1), 5–27.
- Saltz, Robert F. (1997). Evaluating specific community structural changes. Examples from the assessment of responsible beverage service. *Evaluation Review*, 21(2), 246–267.
- Saltz, Robert F. & Stanghetta, Paula (1997). A community-wide Responsible Beverage program in three communities: early findings. *Addiction*, 92(Supplement 2), 237–249.
- Sennett, Richard (2002). *Työn uusi järjestys. Miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta*. Tampere: Vastapaino.
- Shults, Rurth A. ym. (2009). Effectiveness of multicomponent programs with community mobilization for reducing alcohol-impaired drinking. *American Journal of Preventive Medicine*, 37(4), 360–371.

- Sillanpää, Merja (2002). *Säännöstelty huvi. Suomalainen ravintola 1900-luvulla*. Bibliotheca Historica, 72. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Silverman, David (2014). *Interpreting Qualitative Data*. Los Angeles ym.: Sage.
- Simpura, Jussi (2012). Suomen parhaiten tutkittu vaikuttavuus. Alkoholipolitiikka valtakunnan tasolla. Teoksessa Sakari Hänninen & Maijaliisa Junnila (toim.), *Vaikuttavatko politiikkatoimet?* Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 85–95.
- Sirén, Reino (2000). *Pahoinpitelyrikollisuus 1950–1997. Kehityspiirteitä ja kehitystä selittäviä tekijöitä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 169. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Sirén, Reino & Lehti, Martti (2006). *Musta maaliskuu? Väkivalta ja alkoholin kulutuksen kasvu vuonna 2004*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 222. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Spicker, Paul (2011). Ethical Covert Research. *Sociology*, 45(1), 118–133.
- STM 1997 = *Onks tietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi*. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1997:14. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2001 = *2000-luvun alkoholiohjelma. Yhteistyötä ja vastuuta*. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:29. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2004a = *Alkoholiohjelma 2004–2007. Yhteistyön lähtökohdat 2004*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2004:7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2004b = *Alkoholipolitiikan kuluttajaopas*. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2004:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM 2015 = *Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma – Alkoholi-, huume- ja rahapelihaittojen sekä tupakoinnin vähentäminen*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:19. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Stockwell, Tim (2000). Responsible beverage service: lessons from server training and policy initiatives around the world. Teoksessa Karen Elmeland (toim.), *Lokalt alkohol- och drogforebyggande arbete i Norden*. NAD-publication nr 38, Helsinki: NAD, 113–125.
- Stockwell, Tim & Chikritzhs, Tanya (2009). Do relaxed trading hours for bars and clubs mean more relaxed drinking? A review of international research on the impacts of changes to permitted hours of drinking. *Crime Prevention and Community Safety*, 11(3), 153–170.
- Strange, Vicki, Allen, Elizabeth, Oakley, Ann, Bonell, Chris, Johnson, Anne & Stephenson, Judith. (2006). Integrating Process with Outcome Data in a Randomized Controlled Trial of Sex Education. *Evaluation*, 12(3), 330–352.
- STV 2017 = *Suomen virallinen tilasto. Päihdetilastollinen vuosikirja 2017: Alkoholi ja huumeet*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sulkunen, Pekka (2006). Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.), *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 17–38.
- Sulkunen, Pekka, Rantala, Kati & Määttä, Mirja (2003). Kantaa ottamattomuuden etiikka ja ehkäisevän päihdetyön ongelmat

- kulutusyhteiskunnassa – esimerkkinä Klaari-projekti. *Janus*, 11(2), 100–121.
- Sulkunen, Pekka, Sutton, Caroline, Tigerstedt, Christoffer & Warpenius, Katariina (toim.) (2000). *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. NAD publication 39. Helsinki: NAD.
- Tarnaala, Eerik (2005). Ehkäisevän päihdetyön käsitteestä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 70(2), 188–196.
- THL 2017a = *Paikallinen lausunto alkoholihallinnon ja ehkäisevän päihdetyön tukena*. Tiedä ja toimi 3/2017. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201703152186> (viitattu 10.1.2018)
- THL 2017b = *Ehkäisevän päihdetyön laatutähti > Laadukas päihdetyö tuottaa tuloksia*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201702031453> (viitattu 10.1.2018)
- THL 2017c = *Pakka-toimintamalli – Käynnistä toiminta ja varmista laatu*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201701091080> (viitattu 10.1.2018)
- Tigerstedt, Christoffer (1999a). Minne menet alkoholipolitiikka? *Tiimi*, 2, 22–25.
- Tigerstedt, Christoffer (1999b). Alcohol policy, public health and Kettil Bruun. *Contemporary Drug Problems*, 26(2), 209–235.
- Tigerstedt, Christoffer (2001). *The Dissolution of the Alcohol Policy Field. Studies on the Nordic Countries*. University of Helsinki. Department of Social Policy. Research Reports 1/2001. Helsinki: University of Helsinki.
- Tigerstedt, Christoffer (2002). Pikasuunnistus Suomen alkoholipoliittisen suunnittelun ryteikköön. *Yhteiskuntapolitiikka*, 67(5), 490–492.
- Tigerstedt, Christoffer & Karlsson, Thomas (2003). Svårt att kasta loss. Finlands och Sveriges alkoholpolitiska kursändringar efter år 1990. *Nordisk alkohol- och narkotikatidskrift*, 20(6), 409–426.
- Tigerstedt, Christoffer, Karlsson, Thomas, Mäkelä, Pia, Österberg, Esa & Tuominen, Ismo (2006). Health in Alcohol Policies. The European Union and its Nordic Member States. Teoksessa Timo Ståhl ym. (toim.), *Health in All Policies. Prospects and Potentials*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health & European Observatory on Health Systems and Policies, 111–127.
- Treno, Andrew, Gruenewald, Paul J., Lee, Juliet P. & Remer Lillian G. (2007). The Sacramento Neighborhood Alcohol Prevention Project: outcomes from a community prevention trial. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 68(2), 197–207.
- Treno, Andrew J. & Holder, Harold D. (1997). Community mobilization: evaluation of an environmental approach to local action. *Addiction*, 92 (Supplement 2), 173–187.
- Treno, Andrew J. & Holder, Harold D. (2004). Prevention at the Local Level. Teoksessa Nick Heather & Tim Stockwell (toim.), *The Essential Handbook of Treatment and Prevention of Alcohol Problems*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd., 285–297.
- Tupakkalaki 549/2016.
- Törrönen, Jukka (toim.) (2004). *Valvontaa ja vastuuta. Päihteet ja julkisen tilan moraalisaätely*. Helsinki: Gaudemus.
- Valverde, Mariana (1998). *Diseases of the Will: Alcohol and the Dilemmas of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Valvira 2016 = *Alkoholihallinnon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2017–2018*. Valvontaohjelmia 2:2017. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.
- Vedung, Evert (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Vedung, Evert (2003). *Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat*. Stakes, FinSoc työpapereita 2/2003. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Vedung, Evert (2004). Arviointiaallon muodot ja suunnat. *Yhteiskuntapolitiikka*, 69(3), 242–250.
- Wagenaar, Alexander C., Murray, David M., Gehan, John P., Wolfson, Mark, Forster, Jean L., Toomey, Traci L., Perry, Cheryl L. & Jones-Webb, Rhonda (2000a). Communities mobilizing for change on alcohol. Outcomes from a randomized community trial. *Journal of studies on Alcohol*, 61(1), 81–94.
- Wagenaar, Alexander C., Murray, David M. & Toomey, Traci L. (2000b). Communities mobilizing for change on alcohol (CMCA): Effects of a randomised trial on arrests and traffic crashes. *Addiction*, 95(2), 209–217.
- Wagenaar, Alexander C. & Toomey, Traci L. (2002). Effects of minimum drinking age laws: Review and analyses of the literature from 1960 to 2000. *Journal of Studies on Alcohol*, Supplement No.14, 206–225.
- Wallin, Eva (2004). *Responsible Beverage Service. Effects of a Community Action Project*. Stockholm: Karolinska Institutet.
- Wallin, Eva & Gripenberg, Johanna (2005). Overserving at licensed premises in Stockholm: effects of a community action program. *Journal of Studies on Alcohol*, 66(6), 806–814.
- Wallin, Eva, Gripenberg, Johanna & Andréasson, Sven (2002). Too drunk for a beer? A study of overserving in Stockholm. *Addiction*, 97(7), 901–907.
- Wallin, Eva, Norström, Thor & Andréasson, Sven (2003). Alcohol Prevention Targeting Licensed Premises: A Study of Effects on Violence. *Journal of Studies on Alcohol*, 64(2), 270–277.
- Warburton, Alison L. & Shepherd, Jonathan P. (2006). Tackling alcohol related violence in city centres: effect of emergency medicine and police intervention. *Emergency Medicine Journal*, 23(1), 12–17.
- Warpenius, Katariina (2002). *Kuka ottaisi vastuun? Ehkäisevän päihdetyön yhdyshenkilöverkoston perustamisen arviointi*. Stakes, Raportteja 270. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Warpenius, Katariina (2005b). "Paa iso tuoppi..." Näyttelijän avustama ostokoe ravintoloissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 70(3), 295–304.
- Warpenius, Katariina (2011). Näytön paikka. Miten vaikuttavuustutkimus ohjaa alkoholihaittojen paikallista hallintaa? *Hyvinvointikatsaus*, 3, 50–54.
- Warpenius, Katariina (2016). *Väkivalta yleisillä paikoilla anniskelun päättyessä*. Esitelmä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Alkoholipoliittinen seminaari, 2.3.2016. Helsinki.
- Warpenius, Katariina (2017). *Miten vähittäismyynti pärjää alkoholin ikärajavallonnassa?* Alkoholilain kokonaisuudistus – unohdetut totuudet. Suomen sosiaali ja terveys ry:n seminaari, Eduskunnan pikkuparlamentti, 27.4.2017, Helsinki.

- Warpenius, Katariina, Holmila, Marja, Mustonen, Heli & Warsell, Leena (2008). Omavalvontaa ja viranomaiskuria. Miten paikallinen alkoholihaittojen ehkäisy vaikuttaa humalaisille anniskeluun? *Yhteiskuntapolitiikka*, 73(2), 139–152.
- Warpenius, Katariina & Kotovirta, Elina & Karlsson, Thomas & Österberg, Esa (2013). Öinen piikki – väkivaltarikokset yleisillä paikoilla anniskeluajan päättyessä. Teoksessa Katariina Warpenius, Marja Holmila & Christoffer Tigerstedt (toim.), *Alkoholi- ja päihdehaitat läheisille, muille ihmisille ja yhteiskunnalle*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 110–123.
- Warpenius, Katariina & Sutton, Caroline (2000). The Ideal of the Alcohol-free Society. Teoksessa Pekka Sulkunen, Caroline Sutton, Christoffer Tigerstedt & Katariina Warpenius (toim.), *Broken Spirits. Power and Ideas in Nordic Alcohol Control*. NAD publication 39. Helsinki: NAD, 45–66.
- Warpenius, Katariina & Tigerstedt, Christoffer (2010). Paljon huolta – vähän hupia. Alkoholiaiheet kirjoitukset kahdessa paikallislehdessä 2004–2007. *Yhteiskuntapolitiikka*, 75(3), 274–283.
- Warpenius, Katariina & Tigerstedt, Christoffer (2016). Positioning alcohol's harm to others (AHTO) within alcohol research: A reinvented perspective with mixed policy implications. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 33(5–6), 487–502.
- Warsell, Leena (2005). *Perikato vai uuden alku? Alkon purku 1990-luvulla*. Stakes, Tutkimuksia 153. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Warsell, Leena & Haavisto, Kari (2000). Den finska restaurangbranchen och ansvarfull alkoholhantering på lokal nivå. Teoksessa Karen Elmeland (toim.), *Lokalt alkohol- och drogförebyggande arbete i Norden*. NAD-publication nr 38. Helsinki: NAD, 143–148.
- WHO 2012 = *European action plan to reduce the harmful use of alcohol 2012–2020*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Yeomans, Henry (2014). *Alcohol and Moral Regulation. Public Attitudes, Spirited Measures and Victorian Hangovers*. Bristol: Polity Press.
- Ysa, Tamyko, Clom, Joan, Albareda, Adrià, Ramon, Anna, Carrión, Marina, & Segura, Lidia (2014). *Governance of Addictions. European Public Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Österberg, Esa, Raitasalo, Kirsimarja, Karlsson, Thomas & Mäkelä, Pia (2017). *Alkoholipoliittiset mielipiteet 2016–2017*. Tilastoraportti 12. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.